

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КЛІМОВА СВІТЛАНА МИКОЛАЇВНА

УДК: 351.72:336.1(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ
УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ С. М. Клімова

Науковий консультант: Настюк Василь Якович, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України

Харків – 2018

АНОТАЦІЯ

Клімова С. М. Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України, Харків, 2018; Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна Міністерства освіти і науки України, 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 їхнього вдосконалення 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 визначили методологічні засади подальшого дослідження проблематики фінансової галузі публічного управління, яка упорядковується засобами адміністративного права. Зроблено акцент на діалектичній залежності категорій «публічні фінанси», «управління публічними фінансами», «публічна фінансова діяльність», «обіг публічних фінансів».

Здійснено розгляд публічного управління як правового явища із поділом на широке і вузьке значення. Його дослідження в широкому сенсі дозволило з'ясувати його структуру: 1) змістові складники а) інституційний (суб'єкти управління), б) функційний або компетенційний (повноваження суб'єктів з реалізації правозастосовної; правозахисної; забезпечувальної та сервісної; регулювальної; 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 держави загалом); б) регіональний (реалізація повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування об'єднані спільністю інтересів держави та регіону).

У межах спеціального напряму дослідження публічного управління обґрунтовано можливість вживання терміна «публічна адміністрація» у вузькому розумінні, за якого ключовими структурними елементами є, по-перше, органи виконавчої влади, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Публічне адміністрування розглядається як відповідна форма владного впливу, що здійснюється за одноманітною технологією, а його змістом на сучасному етапі є «забезпечення», «сервісна діяльність», «дотримання», «підтримка стабільності», «захист». Наведене стало визначальним для методологічних засад дослідження публічного управління у вузькому сенсі.

Специфіка публічної адміністрації в царині публічних фінансів визначається таким: 1) компетенція і повноваження пов'язані з публічною фінансовою діяльністю; 2) пошук балансу інтересів враховує 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) виявлені причини неефективності певних інструментів публічного адміністрування усуваються шляхом удосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами.

У роботі 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.

Управління публічними фінансами розглянуто як: 1) систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених

адміністративно-управлінськими функціями, сутнісним призначенням якої є уміння і спроможність організувати практичне виконання державної фінансової політики. Системоутворювальним елементом організаційної структури управління публічними фінансами є суб'єкт публічної адміністрації, пов'язаний із формуванням і реалізацією публічно-керуючих впливів у царині фінансів; 2) галузь публічного адміністрування, у межах якої реалізується публічний інтерес управління публічними фінансами через систему фінансово-управлінських відносин; 3) складний міжгалузевий інститут публічного права, що забезпечує нормальне функціонування й розвиток публічних фінансів, гарантує впорядкованість фінансово-управлінських відносин, цілісність системи публічних фінансів, сприяє реалізації публічного інтересу у фінансовій галузі. Цей інститут не знаходиться в одному горизонтальному ряді з інститутами фінансового та адміністративного права, оскільки він має вихід на всі фінансово-управлінські відносини.

Виділення складного правового інституту управління публічними фінансами зумовлює такі його ознаки: а) системність і відносна відокремленість від інших норм публічного права; б) використання переважно імперативного методу правового регулювання під час регулювання фінансово-управлінських відносин; в) складна структура, що включає різні субінститути управлінської діяльності у галузі публічних фінансів; г) міжгалузевий характер; д) наявність власних принципів і форм управлінської діяльності; е) забезпечений особливими заходами примусу.

Організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних засад у галузі управління публічними фінансами, обумовлюють принципи та порядок їхньої реалізації. Упроваджено в науковий обіг термін «управління обігом публічних фінансів», який застосовано під час розкриття організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Ці основи представлено у вигляді відповідного механізму, загальною метою якого є організаційно-правове забезпечення належного управлінського впливу на систему публічних фінансів,

а головним змістом – організаційно-функціональна стійкість впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини щодо впорядкування та організації процесу акумуляції (мобілізації, консолідації, утворення), розподілу та використання публічних коштів, контролю фінансової системи.

У роботі розроблено й викладено основні тези щодо сутності, правової форми і змісту фінансово-управлінських відносин, здійснено класифікацію видів цих відносин.

Під час характеристики управління публічними фінансами як особливого публічно-правового явища, що має власну систему правового регулювання, запропоновано уточнити критерії поділу інструментів, який раніше був запропонований І. Понкіним.

У роботі наведено різні підходи до визначення правових режимів, з'ясована їхня роль у правовому забезпеченні економічних відносин.

З'ясовано особливості адміністративних режимів обігу публічних фінансів: 1) пріоритетна увага приділяється належному вибудовуванню функціональної структури суб'єктів, похідний характер має процедурне регулювання; 2) поєднання цих режимів з іншими правовими режимами в економічній сфері та іншими адміністративними режимами; 3) тільки органи виконавчої влади та спеціальні органи державного управління наділяються додатковими повноваженнями для здійснення режимних заходів.

Під час розгляду адміністративно-правового режиму як складника механізму адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів було з'ясовано його структуру (основні та неосновні складники).

Обґрунтовано необхідність розподіляти адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів на *екзогенні* – ті режими, що викликані зовнішніми причинами і створені задля забезпечення публічної фінансової діяльності (поділяються на (1) захисні; (2) обмежувальні; (3) контрольні) та *ендогенні* – це такі режими, які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування у царині публічних фінансів, котрі мають переважно регулюючий характер (поділяються на (1) стійкі режими та (2) короточасні

режими).

У роботі запропоновано досліджувати систему суб'єктів за умови її поділу на дві підгрупи: які безпосередньо управляють фінансами і ті, що опосередковано управляють фінансами.

З урахуванням положень діючого законодавства України, яке передбачає основні завдання різних за призначенням суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами, виокремлено їхні особливості: 1) є суб'єктами публічного управління; 2) здійснюють правозастосовчі функції, завдання та повноваження у царині публічних фінансів, що є основними у їх діяльності; 3) уповноважені на реалізацію зазначених функцій спеціальними законами та підзаконними актами; 4) діють відповідно до встановленого законодавством порядку й процедур; 5) використовують офіційно передбачені та дозволені методи й засоби впливу на суб'єктів фінансово-управлінських правовідносин, державного примусу тощо; 6) характеризуються специфічними вимогами щодо кадрового, організаційного, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного, методико-методологічного забезпечення; 7) у системі публічних фінансів функціонують на засадах взаємодії, координації, субординації, ієрархічності, підпорядкованості, підконтрольності, територіальності тощо.

Обґрунтовано положення про те, що поступовий перехід до європейської системи управління, що передбачає принципово нову модель взаємодії публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб, сприятиме мінімізації дублювання повноважень у цій галузі та посилення «сервісної» функції управління.

Сформовано конкретні напрямки вдосконалення чинного законодавства щодо посилення адміністративно-правового захисту інформації щодо публічних фінансів, забезпечення антикорупційної діяльності в царині фінансів і оптимізації адаптації законодавства України щодо управління публічними фінансами до *acquis communautaire*. Доведено, що ці напрямки становлять методологічну основу формування моделі «належного управління публічними

фінансами».

До основних заходів віднесено:

- 1) забезпечення системності реформування публічного управління та публічних фінансів;
- 2) оновлення механізму правотворчості;
- 3) встановлення нормативними документами принципів адміністративних процедур; принципів, форм і порядку узгодження положень актів публічного адміністрування, що приймаються кількома 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 в царині публічних фінансів;
- 5) підвищення адміністративної дієвості суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами;
- 6) удосконалення правового регулювання основ управління публічними фінансами: конституційне врегулювання основ 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 по фінансової відповідальності; доповнення положень Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»;
- 7) адаптації законодавства України до *acquis communautaire* за такими напрямками: захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень; фіскальна та бюджетна децентралізація; забезпечення реалізації принципів публічного адміністрування в країнах-членах ЄС; удосконалення механізму публічних закупівель тощо;
- 8) створення інтегрованої інформаційної системи управління публічними коштами як інформаційно-телекомунікаційної системи, яка є частиною електронного урядування, що забезпечує максимальну поінформованість суб'єктів управління публічними фінансами та результативність їхньої

діяльності, оприлюднення необхідної інформації про обіг публічних коштів на веб-порталах.

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

ABSTRACT

Klimova S. M. Organizational and Legal Basis of Public Finance Management in Ukraine. – Qualifying research paper.

Thesis for a Doctoral Degree in Law: Specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. – Yaroslav Mudry National Law University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2018; V. N. Karazin Kharkiv National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, 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 dialectic dependence between the categories of 'public finances', 'management of public finances', 'public finance activity', 'public finance circulation'.

The analysis of public administration as a legal phenomenon, considered in a broad and narrow sense, has been made. The research in a broad sense made it possible to find out its structure: 1) the substantial components: a) institutional (subjects of management); b) functional or competence (the authority of implementing law-enforcement, human-right, security and service, regulatory, normative, and jurisdictional functions); c) procedural (administrative procedures of governance); 2) the levels of administration: a) national (involves the state impact aimed at a complex socio-economic and cultural development of the state as a whole); b) regional (realization of the powers of public authorities and local self-government, united by the common interests of the state and the region).

Within the framework of a specialized area of public administration research, the possibility of using the term of ‘public administration’ in a narrow sense is grounded, in which the key structural elements are: firstly, the executive authorities, and secondly, the executive bodies of local self-government. Public administration is considered to be an appropriate form of power influence exercised through a uniform technology, while its content in the present context is regarded as ‘provision’, ‘service activity’, ‘compliance’, ‘maintenance of stability’, ‘protection’. The above has become crucial for the methodological foundations of the public administration research in a narrow sense.

The specificity of public administration in the field of public finances is determined by the following factors: 1) competence and authority that are related to public financial activity; 2) the search for a balance of interests takes into account a clear delimitation of competence: a) between the authorities at the regional level; b) between executive authorities at the national level; c) between subjects of state financial control; 3) the identified causes of the ineffectiveness of certain public administration tools can be eliminated by improvement of the organizational and legal foundations of public finance management.

The work presents explication (scientific explanation) of the concept of the ‘public interest in public finance management’ in the context of administrative law. The revealed theoretical and methodological approaches to understanding this

category have laid the basis for revealing the interdependence between interest and legal means of regulation.

The management of public finances is considered as: 1) a system of public executive authorities and executive bodies of local self-government, enterprises, institutions, organizations and other entities authorized for fulfillment of administrative management functions, the essential purpose of which is the ability and capacity to organize the practical implementation of the state financial policy. A system-forming element of the organizational structure of public finance management is a public administration entity related to formation and implementation of public-administrative impacts in the field of finance; 2) the field of public administration, within which the public interest of managing public finances through the system of financial management relations is realized; 3) a complex inter-branch institution of public law, ensuring the normal functioning and development of public finances, that guarantees the regulation of financial and managerial relations, the integrity of the public finance system, and promotes realization of public interest in the financial sphere. This institution is not in the same horizontal plane with the institutes of financial and administrative law, as it has access to all financial management relations.

The discerning of a complex legal institution for public finance management is determined by its inherent characteristics, namely: a) a system nature and relative separation from other norms of public law; b) the use of a predominantly imperative method in legal regulation of financial and managerial relations; c) a complex structure involving various sub-institutes of management activities in the field of public finance; d) an inter-branch character; e) availability of its own principles and forms of management activity; f) provision with special coercive measures.

The organizational and legal foundations of public finance management as a set of general legal and main organizational principles in the field of public finance management stipulate the principles and procedure for their implementation. The 'public finance management' term was introduced into scientific discourse and applied when describing the organizational and legal foundations of public finance

management. These foundations are presented in the form of a relevant mechanism, the general purpose of which is the organizational and legal support for an appropriate management influence on the system of public finances, and its main content – the organizational and functional stability of the influence of public administration entities on social relations aimed to organize and regulate the process of accumulation (mobilization, consolidation, formation), distribution and use of public funds, and control of the financial system.

The main theses on the essence, legal form and content of financial management relations are developed and presented, and classification of the types of these relations is carried out.

While describing the management of public finances as a special public-law phenomenon with its own system of legal regulation, it is proposed to specify the criteria for the division of tools, previously proposed by I. Ponkin.

The paper supplies different approaches to the definition of legal regimes, and clarifies their role in the legal provision of economic relations.

The peculiarities of administrative regimes of public finance circulation are found out, and namely: 1) the priority is given to a proper construction of the entities' functional structure, while the procedural regulation is of a derivative character; 2) the combination of these regimes with other legal regimes in the economic sphere and other administrative regimes; 3) it is executive authorities and special government bodies that are given exclusive additional powers to implement the regime measures.

When considering the administrative-legal regime as a component of the mechanism for administrative and legal regulation of public finances circulation, its structure (main and non-core components) was identified.

The necessity has been substantiated to classify the administrative-legal regimes of public finance circulation into *exogenous* ones – the regimes that are induced by external causes and created for the purpose of maintaining public financial activity (divided into: (1) protective, (2) restrictive, and (3) control), and *endogenous* regimes – those which have an independent, specific purpose of

operating in the field of public finance, and are predominantly regulatory (divided into: (1) steady regimes, and (2) short-term regimes).

The paper proposes to investigate the system of finance management entities provided that it is divided into two subgroups: those managing finances directly, and the ones managing finances in an indirect way.

Taking into account the provisions of the current legislation of Ukraine, which provides for the main tasks of the entities of direct public finance management that differ in their intended purpose, their following features were singled out: 1) they are public administration subjects; 2) they fulfill law enforcement functions and tasks, exercising powers in the sphere of public finances, which are key in their activity; 3) they are authorized to implement the specified functions by special laws and by-laws; 4) they act in accordance with the order and procedures established by law; 5) they use officially prescribed and statute-permitted methods and means of influencing the subjects of financial management legal relations, state coercion, etc.; 6) they are characterized by specific requirements regarding personnel, organizational, material and technical, financial, information, and methodological support; 7) in the system of public finances, they operate based on interaction, coordination, subordination, hierarchy, accountability, control, territoriality, etc.

The article argues that the gradual transition to the European governance system which includes a fundamentally new model of interaction between public administration and natural and legal entities will help minimize duplication of powers in this area and strengthen the “service” function of management.

Concrete directions to improve the effective legislation on strengthening administrative legal protection of public finance information, to ensure anti-corruption activity in the field of finance, and to optimize the adaptation of the Ukrainian legislation on public finance management to the *acquis communautaire* of the European Union have been outlined. It is proved that these directions lay the methodological basis for the formation of the model of “proper management of public finances”.

The key measures include:

1) ensuring the systemic character of reforming public administration and public finances;

2) updating the law-making mechanism;

3) the establishment by regulatory documents of the administrative procedures, principles, forms and order of coordination of the provisions of public administration acts adopted by several management subjects;

4) creating incentives for the work of personnel through establishment of a specialized service in public finance management bodies and the introduction of the civil servant's special salary supplements for the length of employment in the field of public finances;

5) improving the administrative performance of entities of direct public finance management;

6) upgrading the legal regulation of the fundamentals of public finance management: the constitutional regulation of the fundamentals of public finance management; adoption of a basic law on an integrated information management system for public funds; systematization of the provisions of legislative acts and bylaws on the grounds and procedure for holding financially liable; supplementing the provisions of the Law of Ukraine "On Openness of Application of Public Funds";

7) adaptation of the Ukrainian legislation to the *acquis communautaire* in the following areas: protection of the financial interests of the European Communities against fraud and other violations; fiscal decentralization; ensuring the implementation of the public administration principles in the EU member states; improvement of the public procurement mechanism, etc.;

8) creation of an integrated information management system for public funds as an information and telecommunication system, which is part of e-governance that ensures maximum awareness of public finance management entities and the effectiveness of their activity, making the necessary information on public funds circulation available to public through web-portals.

Keywords: public finances, public finance management, public administration, public administration tools, public interest, legal institution, administrative and legal

regime, adaptation of legislation.

Список публікацій здобувача 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 государственного и муниципального 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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	22
ВСТУП	23
РОЗДІЛ 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	36
1.1 Обіг публічних фінансів як предмет адміністративно-правового регулювання	36
1.2 Онтологія, гносеологія та генезис наукової думки щодо публічного управління	62
1.3 Повноваження, компетенції публічної адміністрації та інструменти адміністрування в царині фінансів.....	96
1.4 Публічний інтерес управління публічними фінансами як чинник формування адміністративно-правового регулювання.....	110
1.5 Понятійно-категоріальний апарат дослідження організаційно-правових основ управління публічними фінансами.....	123
1.6 Поняття та класифікація фінансово-управлінських відносин	166
Висновки до Розділу 1	180
РОЗДІЛ 2 УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ЯК ОБ’ЄКТ МІЖГАЛУЗЕВОЇ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ	186
2.1 Нормативні правові інструменти управління публічними фінансами.....	186
2.2 Місце та роль правових режимів у механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів.....	206
2.3 Адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів: характерні рис, складники та види	235
2.4 Напрями використання зарубіжного досвіду управління публічними фінансами під час удосконалення національного правового поля	276
Висновки до Розділу 2	286
РОЗДІЛ 3 СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ’ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ.....	290
3.1 Організаційно-правовий аспект становлення системи суб’єктів, що управляють публічними фінансами	290

3.2 Особливості адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами органами виконавчої влади	294
3.3 Адміністративно-правовий статус Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонду соціального страхування України	313
3.4 Адміністративно-правова регламентація фінансово-управлінських відносин Національним банком України.....	319
3.5 Адміністративно-правовий захист публічних фінансів Рахунковою палатою.....	321
3.6 Фінансово-правове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади	325
Висновки до Розділу 3	334
РОЗДІЛ 4 УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ.....	338
4.1 Напрями вдосконалення управління обігом публічних фінансів.....	338
4.2 Організаційно-правові заходи з удосконалення процедур державного фінансового контролю	358
4.3 Запобігання корупційним ризикам під час управління публічними фінансами	365
4.4 Адміністративно-правовий захист інформації про публічні фінанси	375
4.5 Адаптація законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до <i>acquis communautaire</i> : правові підстави, обсяг і напрями	388
Висновки до Розділу 4	400
ВИСНОВКИ.....	405
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	413
ДОДАТОК 1 Схема об’єктивних та суб’єктивних корупційних ризиків у галузі управління публічними фінансами та способів мінімізації цих ризиків.....	515
ДОДАТОК 2 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України «Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами»	520
ДОДАТОК 3 АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА	534
ДОДАТОК 4 Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації.....	546
ДОДАТОК 5 Акти.....	552

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АМКУ – Антимонопольний комітет України
 БКУ – Бюджетний кодекс України
 ВВП – валовий внутрішній продукт
 ВВР України – Відомості Верховної Ради України
 веб-портал – Єдиний державний веб-портал відкритих даних
 Верховна Рада – Верховна Рада України
 Держаудитслужба – Державна аудиторська служба України
 Держфінмоніторинг – Державна служба фінансового моніторингу України
 ДФСУ – Державна фіскальна служба України
 ЕСПЛ – Європейський суд з прав людини
 ЄС – Європейський Союз
 ЗМІ – засоби масової інформації
 Кабінет Міністрів – Кабінет Міністрів України
 Казначейство – Державна казначейська служба України
 КСУ – Конституційний Суд України
 КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
 Мін'юст – Міністерство юстиції України
 Мінфін – Міністерство фінансів України
 Національне агентство – Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
 НБУ – Національний банк України
 ОЛАФ – Європейського бюро з боротьби з шахрайством
 ООН – Організація Об'єднаних Націй
 Офіц. вісн. України – Офіційний вісник України
 п. – пункт
 ПДВ – податок на додану вартість
 ПКУ – Податковий кодекс України
 Президент – Президент України
 ПФУ – Пенсійний фонд України
 ст. – стаття
 Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014
 УОПФ – управління обігом публічних фінансів
 ФЗДССУВБ – Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття
 ФССУ – Фонд соціального страхування України
 ч. – частина
 INTOSAI – Міжнародна професійна організація, що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, які є членами Організації Об'єднаних Націй

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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. Коломоець, 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. Харитоновна, 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. Константінов, 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-третьє*, 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.

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 уплив;
- 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. Методологічною 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 definiції – «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).

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:

у перше:

– 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.

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, симпозіумах, 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.).

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.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. 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).

Практичне значення отриманих 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.)).

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

1.1 Обіг публічних фінансів як предмет адміністративно-правового регулювання

Розглядаючи організаційно-правове забезпечення управління публічними фінансами, необхідним вважаємо встановити змістовне наповнення таких термінів, як «фінанси», «фінансова система», «публічні фінанси», «публічна фінансова діяльність».

Досліджуючи фінанси як наукову категорію, проаналізуємо її як родове поняття, встановимо підстави для відмежування цієї категорії від інших. Фінанси як економічна та юридична категорія мають певні ознаки, що досліджуватимуться нами далі.

Визначення поняття, складники та механізми забезпечення обігу фінансів жваво обговорюються науковцями – представниками різних наукових шкіл. Як відзначає О. Худяков, поняття «фінанси» можна використовувати у трьох значеннях: широкому, вузькому та спеціальному. Використання поняття «фінанси» в широкому значенні означає включення в нього грошових фондів різноманітних суб'єктів господарювання та держави, включаючи кошти підприємців. Під час використання поняття «фінанси» у вузькому значенні мається на увазі включення в нього грошових фондів держави, її територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій. Якщо маються на увазі грошові фонди лише держави, то в цьому разі поняття «фінанси» використовується в його спеціальному значенні [869]. З приводу цього методологічного підходу слід зазначити, що підстав для його критики досить багато. Фінанси є різновидом суспільних відносин. Проблематикою,

пов'язаною з дослідженням державних доходів, учені займаються протягом багатьох століть. Починаючи з часів Стародавнього Риму та Стародавньої Греції й закінчуючи сьогоденням, предметом дослідження були фінанси як економічна та правова категорія. При цьому в кожному випадку аналізувалися лише ті аспекти фінансів, які становили інтерес для економічної або юридичної науки. Не знайшов широкої підтримки серед економістів і юристів підхід до аналізу фінансів із точки зору їхнього поділу на широке, вузьке та спеціальне значення, як було запропоновано О. Худяковим. Тому нами аналізуватимуться підходи економістів і юристів до критичного аналізу фінансів як відповідної категорії, оскільки дослідження фінансів лише як правового явища недостатньо для введення до чинного понятійного апарату нової категорії та на основі цього – розв'язання комплексу актуальних теоретичних і практичних проблем щодо управління фінансами.

У сучасній економічній науці сформувалися високорозвинені школи публічних фінансів, фінансового ринку та фінансів підприємств. Особливий інтерес становить теорія публічних фінансів, вагомий внесок до якої зробили такі відомі всьому світові вчені, як Ч. Ф. Бастейбл [45], Д. Бьюкенен [929], Р. Масгрейв [972], Максимо В. Енг, Френсіс А. Ліс, Лоуренс Дж. Мауер [905] та багато інших.

Теорії фінансів і проблемам окремих складників фінансової системи приділяється багато уваги з боку вітчизняних та російських учених-економістів дорадянської, радянської доби та нинішнього періоду трансформації економіки і реструктуризації фінансової системи. Вагомим є науковий доробок Б. Болдиревої [847], В. Голуба [131], О. Длугопольського [170], Р. Долінської [183], Л. Ільченко-Сюйви [228], В. Кравченка [353], В. Кудряшова [364], В. Опаріна [471], М. Сичової [847], І. Янжула [911] та багатьох інших науковців.

Питаннями фінансів в Україні займалися вчені-правники, серед яких слід особливо відзначити: Є. Алісова [21], Д. Білінського [67], Л. Воронову [113], Р. Гаврилюк [115], О. Гетманець [853], Е. Дмитренко [172], О. Дмитрик [176],

А. Ковальчука [308], М. Кучерявенка [374], О. Лукашева [396], О. Макух [401], А. Монаска [432], О. Музику-Стефанчук [438], А. Нечай [456], С. Ніщимну [462], Н. Пришву [536], Г. Россіхіну [760], Л. Савченко [852], О. Семчик [780], І. Солошкіну [796], М. Старинського [802] та багато інших.

Визначення фінансів С. Іловайського справило великий вплив на розвиток сучасної науки. У його підручнику з фінансового права дається тлумачення фінансів, що зводиться до такого: політичні союзи для виконання всіх своїх завдань повинні мати у своєму розпорядженні матеріальні кошти, надбання та витрачання яких є для них спеціальним завданням. Вони потребують коштів для створення «публічних благ» (*Sach*), тобто предметів загального для всіх членів союзу споживання. У політичних союзів виникає дві цілі: 1) сприяння матеріальному добробуту населення, 2) надбання та витрачання матеріальних коштів [224, с. 3–4].

Існує думка, що авторство терміна «фінанси» можна залишити за французьким ученим Ж. Бодяном [768, с. 48]. У словнику іншомовних слів робиться натяк на те, що поняття «фінанси» походить від французького *finance* – сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів [784]. Однак більш детальну історію походження терміна «фінанси» ми можемо знайти у роботі С. Іловайського. Він пише, що термін «фінанси» (фр. та англ. варіант – *Finance (s)*, нім. – *Finanz (-en)*) етимологічно бере свій початок від латин. *finis*, що означало «строк платежу». Від слова *finis* утворилися слова середньовічної латини *finatio*, *financia*, що використовувались у XIII та XIV ст. у значенні грошового зобов'язання, платежу, суми коштів. За іншою точкою зору, термін «фінанси» у німецькій мові має походження від англ. *fine* (штраф, мито) або від нім. *finden* (знаходити), *erfinderish* (винахідливий, а також хитрий, підступний) чи, нарешті, від нім. *fein* (тонкий, а також спритний, хитрий) [224, с. 4–5]. Відзначимо, що таке пояснення етимології терміна «фінанси» тепер можна знайти в багатьох підручниках і словниках.

Переклад терміна *finance* наведено в Оксфордському словнику, а саме:

1) практика поводження з грошима і управління ними; 2) капітал, який бере участь у якомусь проекті; у першу чергу капітал, який треба отримати, щоб розпочати нову справу; 3) грошова позика для певної мети, особливо зроблена фінансовою компанією [848, с. 154]. У перекладеному в 1997 р. Оксфордському словнику є три варіанти визначення поняття *finance*, а через десятиліття можна спостерігати розширення кількості визначених варіантів. У Словнику бізнесу та менеджменту, підготовленому в Оксфордському університеті, термін *finance* подано в таких інтерпретаціях: 1) теорія та практика управління грошовими коштами; 2) основа запровадження якогось проекту, засоби для розвитку нового бізнесу; 3) різновид грошової позики, що має специфічну мету; 4) навчальна дисципліна в межах загальної економічної теорії, предметом якої виступає консолідація, функціонування засобів для діяльності бізнес-структур [918] (*пер. наш. – С. К.*). На наш погляд, немає ніякої суперечності в тому, що існує декілька значень терміна «фінанси». Перша група підходів зводиться до аналізу фінансів як економічної категорії. Окремі роботи присвячено питанням оцінки ефективності функціонування фінансів [145]. Друга група науковців розглядає цю категорію як правову.

Виходячи з розуміння фінансів як економічної категорії слід зазначити, що вони є «невід’ємною частиною ринкової економіки» [228, с. 4] і що, «маючи справу з майном, яке постійно втрачає свій матеріальний зміст, цей термін не має чітких контурів» [59]. Такий підхід до визначення поняття «фінанси» дає можливість зрозуміти – термін як економічна категорія може використовуватися в численних контекстах. У монографічних дослідженнях автори розкривають зазвичай одну, рідше дві сторони досліджуваного економічного явища.

Комплексне уявлення про кількість наукових підходів до визначення фінансів можна отримати з аналізу характерних рис фінансів, як-от: «... вони є складником економічної системи; грошова форма їхнього виявлення, обов’язкове формування і цільове використання грошових фондів» [783, с. 532]; «... відображають сукупність відносин, пов’язаних зі створенням, розподілом

та використанням фондів фінансових ресурсів» [89]; «... акумулюються в бюджетній системі та позабюджетних коштах; опосередковують кругообіг децентралізованих грошових коштів підприємств» [185]; «обумовлюються взаємними розрахунками між господарюючими суб'єктами, обігом грошових коштів, грошового обігу, використання грошей» [77].

Склалися різні підходи до визначення понятійного апарату та складу фінансів і фінансової системи як економічних категорій: 1) фондів, у межах якого аналізуються фонди коштів; 2) процесний, у межах якого аналізуються економічні відносини під час формування, мобілізації та розміщення фінансових ресурсів; 3) системний (комплексний), що включає в себе елементи фондового та процесного підходів.

Отже, застосування комплексного підходу до характеристики фінансів як економічної категорії дало можливість виділити три ланки (види) або системи фінансів: міжнародні, публічні та приватні, що різняться методами впливу з боку держави та суспільства і досліджуються вченими-економістами переважно в окремих роботах. Для більшої наочності будемо посилалися як приклад на здобутки західної фінансової науки. Приватні та публічні фінанси досліджують і вивчають переважно як самостійні сфери, не пов'язуючи між собою в єдине ціле. І це не випадковість, оскільки: «... мотивації функціонування державних фінансів і фінансів приватного сектора до такої міри різняться між собою, а між приватним і колективним секторами така величезна дистанція, що вони не можуть мати спільного визначення, хоч і ті, й інші можна інтерпретувати як науку про ефективне розміщення (алокацію) іманентно обмежених ресурсів між конкуруючими застосуваннями з метою забезпечення потреб суспільства в благах і послугах» [942]. Розвиваючи цю ідею, наведемо визначення фінансової системи П. Роуза і Д. Фрейзера, які відносять до цієї системи мережу фінансових ринків, фінансові інституції, бізнесові структури, фінанси домогосподарств та уряду [988]. Трапляється і підхід, коли під час розгляду моделі фінансової системи віддзеркалюється участь відповідних інституціональних одиниць у процесах переміщення грошових потоків [73].

Враховуючи те, що «один і той же факт (явище природи чи суспільства) різні вчені можуть тлумачити – «ідеалізувати» – по-різному, обираючи за «суттєві ознаки» різні властивості об'єкта дослідження» [859], зазначимо, що висновки вчених-економістів щодо закономірностей та сутності фінансів дещо різняться, чіткі та конкретні характерні риси фінансів з'ясовано лише в разі виокремлення певної сфери (ланки чи підсистеми) фінансів.

Враховуючи те, що вітчизняна правова наука досліджує перш за все публічні фінанси, які стали предметом правового регулювання фінансового права [127, с. 42; 113, с. 4; 395–397], то й термін «фінанси» використовується у науково-правових джерелах переважно як синонім до терміна «публічні фінанси», тобто спостерігаємо спеціальне використання терміна «фінанси». Доцільно згадати визначення фінансів, зроблене В. Лебедевим наприкінці XIX ст. і Г. Тіктіним на початку XX ст., оскільки вони натякають на перші ознаки публічних фінансів як предмета правового регулювання в Російській імперії. Причому В. Лебедев пише: «... під фінансами слід розуміти не тільки державні доходи або гроші, але взагалі всі матеріальні або особисті кошти, які державна чи громадська влада має в своєму розпорядженні для задоволення потреб суспільства». Г. Тіктін сформулював власну позицію, згідно з якою під фінансами доцільно розуміти не тільки доходи та видатки, господарство власне держави, але й усіх інших «публічних» («політичних», «примусових») союзів (місцеві, внутрішньодержавні та міждержавні) [820, с. 2]. Розвиваючи цей методологічний підхід до аналізу фінансів, представники сучасної фінансово-правової науки, використовуючи системний підхід, досліджують фінанси як «сукупність підсистем публічних та приватних фінансів, кожна з яких має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі» [457, с. 141]. У контексті правового дослідження цей підхід вважаємо цілком виправданим.

Системно аналізувала фінанси видатний український учений О. Дмитрик,

яка структурувала фінансову систему України на кілька ланок: 1) бюджетна система; 2) фінанси підприємств; 3) державне страхування; 4) кредит держави; 5) позабюджетні фонди [174, с. 87]. У цьому прикладі яскраво проявляється той факт, що правова наука концентрує увагу на правовому регулюванні публічних фінансів і властивих саме їм ознакам та широко використовує терміни «фінансова система», «система фінансів», базуючись на вироблених підходах економістів. Як правильно зазначив О. Лукашев, неможливо характеризувати як систему фінансів у цілому, так і окремі її складники у відриві від економічного змісту тих чи інших понять [396].

Виявляється, що характеристику фінансової системи та публічної фінансової діяльності як правових категорій пов'язано зі здобутками економічної науки. У вітчизняних економічних джерелах система фінансів у цілому постає як: 1) сукупність різних сфер фінансових відносин, у процесі яких формуються та використовуються грошові фонди; 2) сукупність певних ланок фінансових відносин, які, за принципом функціонального призначення, мають особливості у створенні та використанні фондів коштів; 3) система форм і методів утворення, розподілу та використання грошових фондів [384, с. 13]. Отже, системі фінансів притаманні всі сутнісні характеристики фінансів. За своїм змістом «фінансова система» відрізняється від «фінансового забезпечення», яке відображено у його формах: «бюджетне фінансування, кредитування, самофінансування з відповідних фондів» [53, с. 185].

У західній фінансовій науці трапляється трактування фінансової системи в контексті функціонування фінансового ринку. Наприклад, Е. Боді та Р. Мертон характеризують фінансову систему як сукупність ринків та інших інститутів, що використовуються для укладання фінансових угод, обміну активами і ризиками. Ця система включає ринки акцій, облігацій та інших фінансових інструментів, фінансових посередників (таких, як банки і страхові компанії), фірми, що пропонують фінансові послуги (наприклад, фінансово-консультаційні компанії), і органи, що регулюють діяльність усіх цих установ [73]. Виділяється підхід зарубіжних авторів, що полягає у сприйнятті

фінансової системи як сукупності фінансових ринків, фінансових інститутів і фінансових інструментів [905, с. 234]. Зустрічається й підхід, коли при розгляді моделі фінансової системи віддзеркалюється участь відповідних інституціональних одиниць у процесах переміщення грошових потоків [73, с. 62].

За визначенням Міжнародного валютного фонду, фінансова система розглядається через діяльність фінансових інститутів з огляду на відповідні рівні збирання та консолідації статистичних, грошово-кредитних і фінансових даних у процесі відповідного обстеження та узагальнення інформації про стан фінансового сектора. За таким підходом, поняття фінансової системи наближається до поняття фінансового сектора й охоплює банківську систему, до складу якої входять органи грошово-кредитного регулювання та грошово-депозитні банки, та небанківські фінансові установи [451].

У ширшому розумінні за організаційною побудовою фінансова система – це сукупність взаємопов’язаних і взаємодійових частин (за С. Науменковою та С. Міщенко – фінансових інститутів і ринків [451], за З. Герасимчук – фондів фінансових ресурсів [123, с. 11], за В. Опаріним – сфер і ланок [471]), «... котрі оперують різними фінансовими інструментами, за допомогою яких здійснюються операції з фінансовими ресурсами ...» [451], що «... опосередковують процеси руху вартості валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) ...» [471], і «... спрямовані на цілі соціально-економічного розвитку країни» [123, с. 11].

Якщо економісти розглядають фінансову систему як «... ланки (інститути): бюджетна система..., централізовані цільові фонди...; фінанси підприємств різних форм власності, організацій, установ і галузей народного господарства; майнове та особисте страхування; кредит (державний та банківський)» [851, с. 7], то юристи приєднуються до думки, що фінансова система – це «... сукупність різних однорідних фінансових відносин, урегульованих нормами фінансового права, кожна з яких сприяє утворенню, розподілу і використанню коштів відповідних фондів» [401]. Центральною

структурою О. Лукашев визнає сукупність публічних грошових фондів, але разом із тим зазначає, що до структури фінансової системи належать: а) сукупність органів спеціальної компетенції (державних і муніципальних); б) сукупність методів, застосовуваних на різних стадіях управління публічними коштами [396].

Тому цілком обґрунтованою виглядає точка зору Д. Білінського, що з'ясування природи фінансової системи передбачає різні аспекти її структурування, відповідно до чого фінансова система може розглядатися: 1) як фінансова система – об'єкт економічних досліджень та предмет економічних наук; 2) як фінансова система – об'єкт правового регулювання: а) приватна фінансова система, що поєднує фінанси фізичних та юридичних осіб; б) публічна фінансова система, що є предметом публічного регулювання та виражає орієнтованість застосування фінансово-правових норм; 3) як системотворча категорія [66, с. 26–27]. Така пропозиція вченого виглядає досить доказовою, однак не слід залишати поза увагою роботи науковців, які застосовують комплексний підхід і роблять розподіл фінансової системи: за сукупністю публічних грошових фондів; сукупністю органів спеціальної компетенції; сукупністю способів (методів) формування відповідних фондів [401]. Наведена позиція комплексно відображає всі п'ять підходів, які виділено Ю. Любимцевим [400, с. 31–40]: а) управлінський; б) секторний; в) фондовий; г) системний; д) адміністративно-територіальний.

Новітньою фінансово-правовою наукою введений термін «фінансово-правова система», під чим розуміють структурно складене явище. «Складені» властивості та характеристики фінансово-правової системи утворюються в результаті взаємодії та взаємного впливу окремих явищ, сегментів і блоків фінансової і правової систем [308, с. 91]. Ідея А. Ковальчука висуває перед вченими завдання концептуально обґрунтувати фінансово-правову систему, визначити її складники та напрями використання цієї термінології. Перед наукою постає також питання «перегляду предмета фінансово-правового регулювання з метою його розширення спектром ринкових фінансів, уточнення

системи фінансового права та механізму фінансово-правового регулювання, виходячи з ринкових принципів і правил...» [Там же]. Ураховуючи необхідність дослідження управління публічними фінансами та змістовного наповнення цього виду управлінської діяльності, у дисертації не буде приділено уваги названій проблематиці.

Поняття фінансів настільки багатозначне, а його трактування настільки різноманітні, що їхню кількість навряд чи можна точно підрахувати, однак видається можливим дійти висновку, що фінанси та фінансова система розглядаються в економічних і юридичних працях у таких аспектах: 1) історичному: як етапи розвитку конкретних економічних відносин; 2) економічному: як сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування та використання грошових фондів; 3) матеріальному: як фінансові ресурси, грошові фонди або фонди коштів; 4) структурно-системному: як сукупність підсистем, що виділяються на підставі: а) залежності фінансів від центральної влади; б) змістовного наповнення та інституціональної будови; в) територіальної ознаки і правової природи суб'єкта, якому належать ці фінанси; 5) управлінському: як процес утворення, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів; 6) юридичному: як суспільні відносини, що мають соціально-економічний характер та стають предметом правового регулювання й об'єктом владно-управлінського впливу.

Отже, у світі існує чимало підходів до визначення фінансової системи і виділення її елементів. Кожен науковець виділяє певні аспекти цього багатовекторного економічного явища, адаптує зміст використовуваних термінів до вирішення завдань власного дослідження, для того, щоб найповніше розкрити досліджувану проблему. Як зауважив німецький професор Лутц Крушвіц, «... немає правильного чи неправильного визначення. Терміни можна створювати, лише враховуючи наші цілі» [361]. У контексті теми нашого дослідження таке міркування означає, що, піддаючи аналізу фінанси, цілком ймовірно: по-перше, достеменно визначити форми, методи і способи забезпечення обігу публічних коштів, упорядкування державою яких

приведе до економічного зростання; по-друге – чітко встановити допустимі форми, методи і способи такого забезпечення.

Для подальшого змістовного з'ясування управління публічними фінансами слід розглянути наукові підходи економістів та юристів щодо сутності публічних фінансів. Єдиної точки зору щодо змісту та економічної інтерпретації публічних фінансів не існує. На жаль, чинне законодавство України не визначає поняття «публічний фонд», «публічні фінанси». У п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» визначено поняття *публічних коштів*: «... кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності» [544]. Наведений перелік утворює, з нашої точки зору, матеріальну основу публічних фінансів України.

У навчальному курсі з фінансового права, виданому М. Карасьовою та Ю. Крохіною, зазначається: «Центральне місце у системі фінансів займають публічні фінанси, до яких належать фінанси держави та муніципальних утворень. Державні (публічні) фінанси – це система грошових відносин з приводу акумулювання, розподілу та використання грошових фондів з метою матеріального забезпечення виконання державних функцій та завдань» [238]. Аналогічну точку зору обстоює О. Козирін, який визначив: «Загальний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути виражений як у державній політиці, так і у діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку мова йде про державні фінанси, у другому – про муніципальні. Державні фінанси у сукупності з муніципальними утворюють публічні» [315]. Таке розуміння публічних фінансів сприймається серед представників науки як вузьке.

Розмежування фінансів на приватні та публічні має важливе методологічне

значення для з'ясування сутності «обігу публічних фінансів», окреслення кола управлінського впливу на фінанси держави та територіальних громад. Спираючись на дослідження вітчизняних і зарубіжних учених–економістів та юристів, видається можливим сформулювати три підходи до визначення публічних (державних, або суспільних) фінансів.

За першим підходом, представники науки, досліджуючи фінансові питання, традиційно використовують термінологію: «економіка суспільного сектора», «суспільний сектор економіки», вважають необов'язковим уведення терміна «публічні фінанси» і використовують як синонім терміну «суспільні фінанси» [811]. А. Горник та С. Слухай пропонують замість категорії «державні фінанси» використовувати категорію «суспільні фінанси», оскільки, крім держави, участь у вирішенні суспільних питань беруть і територіальні громади, інтереси яких не є адекватними державним, а фінансування суспільних благ здійснюється не лише коштом держави, а й за рахунок акумульованих місцевими громадами коштів [134, с. 57; 811, с. 18]. Група російських авторів у своїх роботах також віддає перевагу терміну «суспільні фінанси» [252; 534]. Розвиваючи даний методологічний підхід, досить часто перекладачі робіт представників західної науки, що пов'язані з публічними фінансами (англ. – *public finance*), застосовують термін «суспільні фінанси», або «державні фінанси». Прикладами такої трансформації термінів при їхньому перекладі є роботи Ч. Ф. Бастейбла [45], П. М. Годме [127], П. В. Масгрейва [972], Х. С. Розен [989].

Назва підручника «Public Finance in Theory and Practice» [970] була перекладена Л. Якобсоном російською мовою як «Общественный сектор экономики» [909], а підручник відомого класика фінансового права, французького вченого П. М. Годме було перекладено як «Фінансове право» [127], і при перекладі цієї роботи термін «публічні фінанси», вжитий автором оригіналу, у багатьох місцях було замінено прийнятним для фахівців СРСР терміном «державні фінанси». Авторську працю Чарльза Френсіса Бастейбла (1855–1945) «Public Finance» було перекладено російською мовою як

«Общественные финансы» [45].

До неточності вдаються при перекладі не лише наукових праць, а й нормативних актів. Наприклад, назва закону Польщі «Act on public finance» українською мовою мала би звучати так: «Про публічні фінанси», однак В. Зайчикова переклала так: «Про суспільні фінанси» [211, с. 45], що не зовсім точно відображає природу фінансів держави та органів місцевого самоврядування.

У вітчизняній науці існують різноманітні підходи до визначення публічних фінансів, що спричинило певну невпорядкованість категорійного апарату. Термін *public finance*, що використовується в англomовній літературі, у вітчизняних джерелах перекладається по-різному: суспільні фінанси, державні фінанси, загальнодержавні фінанси, публічні фінанси. Ця невпорядкованість термінології негативно впливає на розвиток теорії фінансів, теорії управління взагалі та процес законотворення у фінансовій сфері зокрема.

Своїми думками про державу як суб'єкта економіки діляться американські економісти Джеймс Б'юкенен і Річард Масгрейв у своїй роботі «The Public Finances». Перший є лауреатом Нобелівської премії з економіки за науковий доробок у галузі теорії суспільного вибору. Другий – один із найвідоміших представників сучасної теорії фінансів, який досліджує державу як економічного агента з точки зору забезпечення оптимальності його функціонування. Р. Масгрейв став відомим завдяки вказаному підручнику, який було видано в 1960 р. [929].

Отже, у Сполучених Штатах Америки окрема наукова школа, що займається вивченням публічних фінансів, сформувалася ще в середині XIX ст. Зараз триває процес розвитку цього напрямку економічної науки, і загальноновживаними є терміни *public sector*, *public finance*, *public budgeting* тощо.

Відомий усьому світові професор публічних фінансів і політичного аналізу з США Джон Мікесел детально описав такі суспільні явища, як *public budgeting*, *public finance*. У США й багатьох країнах Європи було розроблено технології бюджетування (*budgeting*), що поєднують аналіз, управління

бюджетним господарством держави, фінансами на загальнодержавному та місцевому рівнях. Їх підпорядковано вихідним позиціям глибинної сутності західного суспільства – економічному раціональному й демократичному прийняттю рішень. Тому вбачається можливим характеризувати *public budgeting* як процес управління публічними фінансами на основі прозорості, урахування сукупності соціально-економічних факторів, що зумовлюють державні потреби та відповідні витрати коштів. У межах цієї теорії *public finance* слід розглядати як систему економічних компонентів. Тому вважаємо правильним, відповідно, перекласти: бюджетування публічних фінансів, публічні фінанси [960].

Даніель Муллінс – видатний американський учений, який опублікував свою працю «Public Administration Review» («Огляд публічної адміністрації». – *пер. наш – С. К.*), та працював над колективною роботою «The Evolution of Public Finance and Budgeting», або «Еволюція публічних фінансів і бюджетування» (*пер. наш – С. К.*), у яких він часто зосереджував свою увагу на методиці складання бюджету, на формуванні міжурядових фінансових відносин та інших проблемах фінансів. При використанні ним терміна *public finance* у роботах ідеться про бюджети конкретних держав, про їхні місцеві бюджети. Разом із тим він використовує таке словосполучення, як *public sector budgeting*, або бюджетування в суспільному секторі (*пер. наш. – С. К.*) і при цьому наголошується на сукупності технологічних процедур бюджетної роботи не тільки з державним бюджетом, а і з місцевими бюджетами, бюджетами міжнародних організацій [954].

Аналіз матеріалів дає право для висновку: *public finance* (публічні фінанси) і *public sector* (суспільний сектор) – це терміни, що вживаються в різних контекстах, хоча вони близькі за значенням. Коли йдеться про бюджети всіх рівнів у конкретній державі, то загальноживаним є термін «публічні фінанси», а коли йдеться про значно ширшу економічну категорію, що включає міжнародні фінанси, банківські інституції та інші ланки фінансової системи, то використовується термін *public sector*, який доцільно українською мовою

перекладати як «суспільний сектор економіки». У сучасній економічній науці цей термін є загальноновживаним.

Другий підхід до аналізу фінансів держави використовують науковці, які відтворюють успадковану від Радянського Союзу позицію, коли єдино правильною вважалася теорія «державних фінансів». Однак і сьогодні, коли державні фінанси є складником більш широкого явища «публічні фінанси», коли є і функціонують публічні недержавні грошові фонди, трапляються праці вчених, присвячені питанням державних фінансів [198; 305], хоча йдеться в цих роботах, на наш погляд, про застосування більш широкого явища – публічних фінансів.

Інколи економісти, не вдаючись до глибоких досліджень, використовують термін «державні фінанси» як протилежний терміну «фінанси приватних підприємств» і не порушують питання про структурування системи державних фінансів, а визначають їх як категорію, що виражає «економічні відносини, що пов'язані із забезпеченням централізованими джерелами фінансування державного та муніципального секторів економіки, найбільш значущих програм розвитку виробництва і суспільного сектора, організацій та установ бюджетної сфери» [38]. А фінансове право постсоціалістичної держави є системою норм права, що регулюють розподільні та перерозподільні відносини у сфері публічних фінансів з метою створення державних і муніципальних грошових фондів для задоволення суспільних потреб [488, с. 99].

На думку С. Захарченкова, термін «державні фінанси» продовжує символізувати радянську ідеологічну парадигму, у межах якої держава становить певне бездонне джерело благ, сакральний суб'єкт, що стоїть над маленькою людиною та вирішує майже всі її проблеми від народження до смерті, а натомість вимагає терпіння, слухняності та жертвності в ім'я своєї країни. Той же автор зазначає, що зміна термінів «державні фінанси» на «суспільні фінанси» означатиме в Україні введення протилежної цивілізаційної парадигми – не людина для держави, а держава існує для людини. І, за цією парадигмою, держава – тільки інструмент у руках суспільства [45, с. 24].

Розгляд даної проблеми в нормативно-правових актах України дає можливість встановити факт використання терміна «державні фінанси» і зазначити, що він є широко вживаним у нормотворенні та що він не збігається за своїм значенням із науковою категорією «публічні фінанси». Як приклад наведемо Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр., у якій одним із напрямів реформ є управління державними фінансами [165]. Цілі та завдання реформування визначені Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів від 1 серпня 2013 р. № 774 [724].

Отже, розглянутий науковий підхід дозволяє встановити факт використання дослідниками наукової категорії «державні фінанси» замість «публічні фінанси», при цьому превалює «радянський тип» аналізу фінансів.

Представники *третього підходу* вважають важливим методологічним завданням введення в науковий обіг терміна «публічні фінанси», оскільки це дозволяє чітко визначити межі фінансово-правового регулювання, спрямування фінансової діяльності [171; 172; 401, с. 67; 760], обґрунтовувати необхідність введення в науковий обіг термінів «публічні доходи» та «публічні видатки» [536, с. 12], «публічні грошові фонди» [456], «публічна фінансова діяльність» [437; 463; 780, с. 43]. Виникає об'єктивна необхідність використання в науковому обігу та практичній діяльності терміна «публічні фінанси», який буде логічним продовженням запровадженого процесу розширення понятійно-категорійного апарату, що запропонований в Україні Л. Вороною [112], М. Кучерявенком [854, с. 4], А. Нечай [457], Н. Пришвою [536, с. 24–25], Р. Гаврилюк [115] та іншими науковцями.

Виділення системи публічних фінансів більш активно пропагується вченими-юристами, оскільки межами фінансового права є природні межі публічних фінансів [486]. Під публічною фінансовою системою Д. Білінський пропонує розуміти комплекс структурно взаємопов'язаних і взаємодійових фондів коштів держави та органів місцевого самоврядування, котрі опосередковують процес формування, розподілу та використання публічних

коштів [68, с. 163].

Публічні фінанси розглядають як «... сукупність суспільних економічних відносин, спрямованих на формування, розподіл і використання публічних фондів коштів, необхідних для безперебійного функціонування як держави в цілому, так і її територіальних утворень, задоволення публічного інтересу» [536, с. 22], котрий утворюють «... суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування ...» [456, с. 22]. Тобто держава, ураховуючи суспільні потреби, які завжди детерміновані рівнем розвитку продуктивних сил, масштабами державної діяльності, соціальними завданнями на відповідному етапі розвитку тощо, надає фінансовим відносинам, що об'єктивно народжуються, адекватних правових форм [488, с. 95].

Отже, можна дійти висновку, що **публічні фінанси** розглядають у двох аспектах з точки зору форми і змісту: у економічному та матеріальному. Система публічних коштів утворює матеріальну основу публічних фінансів, вона детально проаналізована вченими [456; 536], а її з'ясування відіграє ключову роль у дослідженні категорії «управління публічними фінансами». Ланки публічних фінансів (публічні фінанси держави; публічні фінанси суб'єктів федерації; публічні фінанси місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення [456, с. 22]) перебувають у постійному русі, який забезпечують публічно-правові відносини взагалі та фінансово-управлінські зокрема.

Досліджуючи склад публічної фінансової системи, Д. Білінський до нього включає: фінансову систему держави як елемент публічної фінансової системи; фінансову систему територіальних громад [66, с. 26–27].

У кожній юридичній науці формується своя система наукових понять і категорій. Характеристика особливостей публічних фінансів та публічного інтересу виявили необхідність теоретичного вивчення такої категорії як «обіг публічних фінансів» для подальшого аналізу різних аспектів управління публічними фінансами.

У наукових джерелах категорія «обіг» зустрічається в різних сферах

економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку. Наприклад, Б. Кормич досліджує таке явище як суспільний обіг інформації, що охоплює будь-яку інформацію, яка є оприлюдненою для суспільного використання і передається від однієї особи до іншої. Цей обіг інформації регулюється як правовими, так і моральними нормами. Автор виділяє та аналізує окремо правовий обіг інформації, який охоплює лише ту частину суспільного обігу інформації, відносини щодо організації та передачі якої врегульовані правовими нормами [339, с. 15].

З погляду сучасної юридичної науки, з урахуванням вживаності терміна «обіг» в законодавстві України [551; 617; 725; 733] потребує додаткового аналізу виправданість введення цього терміна в науку в контексті адміністративно-правового регулювання. Термін «обіг» часто використовувався у вітчизняному законодавстві з таким іменником, як обіг – харчових продуктів; алкоголю і тютюнової продукції; дитячого харчування; лікарських засобів; наркотичних (психотропних) лікарських засобів; наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; опціонних сертифікатів; продукції; цінних паперів тощо. Однак «обігу фінансів», «обігу фінансових ресурсів» ми не виявили.

У чинному законодавстві України зустрічаємо категорію *обіг цінних паперів* (п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» [733]). Наведене поняття є близьким за змістом до *цивільного обороту*, зміст якого полягає у створенні відповідного режиму, коли «Об’єкти цивільних прав можуть вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо вони не вилучені з цивільного обороту, або не обмежені в обороті, або не є невід’ємними від фізичної чи юридичної особи» (ч. 1 ст. 178 Цивільного кодексу України [871]). Можна констатувати спорідненість наведених категорій між собою і неспівпадіння за змістом із категорією *обіг публічних фінансів*.

Як один із варіантів термін «обіг» тлумачиться як характерна для товарного виробництва *форма* обміну продуктів праці та інших об’єктів власності через купівлю-продаж, рух товарів та інших цінностей у суспільстві [95, с. 411].

Юристи та фінансисти у своїх працях використовують термін «обіг» із такими категоріями: 1) *грошово-фінансовий обіг*, що обслуговує грошово-фінансові відносини [20, с. 41]; 2) *обіг (оборот) грошовий* (рух грошей у процесі виробництва, розподілу й обміну суспільного продукту і перерозподілу національного доходу – здійснюється через обіг готівки та шляхом безготівкових розрахунків) [783, с. 342–343]; 3) *грошовий обіг*, що являє собою безперервний рух грошей при виконанні ними своїх функцій у готівковій та безготівковій формах та що обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі й розрахунки в господарстві [854, с. 330]; 4) *валютний обіг*, що являє собою обіг національної валюти [20, с. 41]; 5) *обігові кошти* (англ. – *workingcapital*, нім. – *Umlaufmittel* – сукупність грошових коштів, авансованих підприємствам і організаціям для створення оборотних виробничих фондів і фондів обігу, що забезпечують планомірний і безперервний процес виробництва і реалізації продукції) [189, с. 476]. Обігові кошти організації, що беруть участь у процесі виробництва і реалізації продукції, здійснюють безперервний кругообіг. При цьому вони переходять із царини обігу до царини виробництва і навпаки, приймаючи послідовну форму фондів обігу і оборотних виробничих фондів, отже, проходячи послідовно три фази, обігові кошти змінюють свою натуральну, речову форму [843, с. 562]; 6) *обіг капіталу* як категорії приватних фінансів. Перші згадки про це явище знаходимо в роботах англійського вченого Дж. С. Мілля [420] тощо.

Великим поштовхом на шляху формування концепції застосування категорії «обіг публічних фінансів» стала наукова праця Д. Білінського, який, визначаючи аспекти реалізації публічного фінансового інтересу, виділяє «момент припинення дії, досягнення мети реалізації публічного фінансового інтересу (остаточне витрачання публічних коштів, включаючи погашення заборгованості та стягнення санкцій), коли завершується цей різновид *обігу публічних коштів*, і наступні дії вже характеризують першу стадію нового циклу обігу публічних коштів» [66, с. 5] (*виділене нами. – С. К.*).

Отже, однією з перших комплексних наукових робіт у вітчизняній науці,

автор якої стверджує факт обігу публічних коштів, хоча і не зупиняє своєї уваги на детальному аналізі ознак цього процесу, стала монографія Д. Білінського. Разом із цим слово «обіг» широко використовувалося в попередніх роботах учених-економістів та юристів із поєднанням зі словом «гроші». Серед величезної кількості думок про розглядувану проблему є точка зору Л. Ушакової, яка під грошовим обігом розуміє рух грошей при виконанні ними своїх функцій у готівковій і безготівкових формах, який обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі й розрахунки в господарстві [149]. Вчені-економісти розрізняють такі поняття, як сукупний платіжний обіг, готівковий платіжний обіг, безготівковий грошовий обіг [20, с. 42]; вони застосовуються в українській юридичній науці, але дещо обмежено, вони аналізуються як предмет правового регулювання або об'єкт владно-управлінської діяльності.

Показово, що законодавчо термін «обіг» у поєднанні з терміном «гроші» широко вживаний. Наприклад, Розділ V Закону України «Про Національний банк України» має назву «Управління готівковим грошовим обігом» [682], що дає можливість обґрунтувати авторське поєднання термінів «обіг» і «фінанси».

Для з'ясування сутності грошового обігу доречним є виділення його ознак. Є. Алісов сформулював п'ять таких ознак, серед яких: «... обертаючись, гроші виконують певні функції в економіці. Таку ознаку можна назвати функціональною або економічною. По-четверте, такий рух грошей передбачає визначеність меж його реалізації, відповідно у просторі по колу осіб та в часі, що є організаційною ознакою явища. По-п'яте, грошовому обігу властива юридична оформленість і врегульованість його проявів, будови, складових елементів тощо» [21, с. 39]. Фінансово-економічна і фінансово-правова теорії оперують терміном «обіг», але мають різні наукові завдання й охоплюють тільки ті питання, що пов'язані з використанням цього терміна в контексті з якимось економічним явищем (гроші, грошові фонди коштів, валюта, капітал тощо). Тому виправданим є введення нової категорії у межах адміністративного права – **обіг публічних фінансів**, тобто врегульований засобами адміністративного права рух (формування, розподіл та використання) публічних коштів суб'єктами

публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу управління публічними фінансами. Основним способом забезпечення цього руху є управлінський вплив. Виділення даної наукової категорії створює можливість для осмислення динаміки публічних фінансів, проникнення в сутність управлінських процесів, що відбуваються у царині публічних фінансів, з'ясування особливостей форм і методів управлінської діяльності у досліджуваній сфері.

У наукових джерелах виділено різні типи обігу у певній сфері. Наприклад, щодо інформаційної сфери виділяють: відкритий тип, до якого застосовується диспозитивне регулювання; закритий, на основі імперативного регулювання; обмежений, до якого застосовуються обидва види правового регулювання; вільний, до якого безпосереднє правове регулювання не застосовується [339, с. 35].

Управління публічними фінансами в Україні регулюється джерелами різних галузей права, у тому числі адміністративного. Складовою частиною «управління публічними фінансами» є «обіг публічних фінансів», оскільки останній феномен підпадає переважно під адміністративно-правове регулювання. Деякі автори вказують на те, що адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади охоплює своїм регулюючим впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [48]. Публічне управління в царині фінансів є традиційним напрямом адміністративно-правового регулювання [10; 11], яке досить вдало здійснює «гібридне» поєднання матеріального та процедурного складників [498, с. 168]. Цілком правомірним, з нашої точки зору, є позначення певного поля функціонування органів публічної влади як «царина фінансів», виходячи з положень Рішення Національного банку України (далі – НБУ) від 26 вересня 2018 р., в якому використано термін «царина банківського регулювання» [569].

Сучасна теорія адміністративного права бере свої витoki з наукових розробок таких дослідників, як М. Агарков, С. Алексєєв, М. Байтін,

Д. Керимов, В. Лазарев, М. Матузов, А. Міцкевич, В. Нерсисянц, Ю. Тихомиров та ін. [4; 19; 39; 244; 377; 424; 454; 813; 824]. Наукові дослідження закономірностей виникнення, існування, розвитку системи адміністративного права та проблем внутрішньогалузевих утворень були зроблені сучасними вченими-юристами, такими як В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гаращук, О. Головка, І. Компанієць, Є. Кубко, Д. Лук'янець, В. Настюк та ін. [3; 8; 24; 41; 62; 129; 363; 391].

Основне завдання адміністративного права, як визначено Л. Ковалем, – це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві (адміністративна діяльність) та правоохоронна діяльність держави [306, с. 4], яка за допомогою права створює організоване середовище, яке передбачає наявність відповідних органів, необхідних інструментів, способів, засобів, правил, стандартів та процедур [854, с. 330–331].

Використаємо наукові ідеї Є. Курінного, який зазначає, що «адміністративне право – це фундаментальна (основна) галузь публічного права. Воно посідає найвище місце в ієрархії так званих управлінських галузей права. ...Тому межі предмета адміністративного права у владно-управлінській сфері мають проходити на рівні регулятивних матеріальних суспільних відносин, об'єкт яких пов'язаний із публічними інтересами у сфері земельних або фінансових ресурсів» [371, с. 13]. Зрозуміти окреслені Є. Курінним межі предмета адміністративного права допомагає аналіз функцій цієї галузі права, що здійснили Т. Коломоець, В. Колпаков та О. Кузьменко: 1) правовиконавча; адміністративне право – юридична форма: а) реалізації публічних інтересів у суспільній практиці; б) діяльності публічної адміністрації у сфері названих вище інтересів; 2) правотворча; адміністративне право наділяє суб'єктів публічної адміністрації повноваженнями з адміністративної нормотворчості; 3) організаційна; ця функція визначається організаційним характером діяльності публічної адміністрації, що постійно «підтримується» нормами адміністративного права; 4) правоохоронна; адміністративне право забезпечує охорону і захист інтересів суб'єктів, визнаних публічними [320, с. 108–109; 324,

с. 41]. Дослідження цих функцій дозволяє не тільки окреслити загальні межі адміністративного права, а й виявити функції адміністративно-правового регулювання публічних фінансів. З погляду на публічні фінанси як конкретну галузь управління, що підлягає адміністративно-правовому регулюванню, суттєвого значення набуває обіг публічних фінансів, який можна розглядати як частину предмета адміністративного права. Ця позиція обґрунтовується тим, що організація управління як державного, так і недержавного, регулюється у відповідних межах нормами адміністративного права [10].

О. Харитонova визначила, що адміністративне право, яке вибудовується сьогодні в Україні, є уособленням (проявом) публічного права на національному рівні, з притаманним йому публічно-правовим (імперативним) методом правового регулювання, що на рівні регулювання суспільних відносин, які складають його предмет, має специфікою особливий набір юридичних засобів [861, с. 234]. Саме аналіз таких інструментів і дає підстави характеризувати оновлення адміністративного права на засадах людиноцентристської ідеології. У новій адміністративно-правовій доктрині публічно-сервісного призначення адміністративного права відбувається втрата суто управлінського та суто юрисдикційного характеру, зумовлена оновленням галузевого управління. Відбуваються зміни і щодо сприйняття «управління фінансами» як сукупності форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування й використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів [90]. Сьогодні простежується тенденція до визначення об'єкта управлінського впливу через публічні фінанси, що не лише змінює структурний набір грошових фондів, які перебувають в управлінні публічної адміністрації, а й наповнює новим змістом сам управлінський вплив, упроваджуються нові технології та інструменти публічного адміністрування.

Досліджуючи окремі питання адміністративно-правового регулювання в конкретній сфері вітчизняні й зарубіжні науковці [478; 480; 777; 795] продовжують багаторічну полеміку про межі адміністративного та фінансового

права. З позицій П. Пацурківського сьогодні є можливість вирішити усі вузлові дискусійні питання сучасної теорії і практики фінансового права – про метод фінансового права, систему фінансового права та системотворчі фактори, межі фінансового права, місце фінансового права в системі галузей права, системотворчу категорію науки фінансового права та ін. [488, с. 95], однак достатньо дискусійним є положення про виділення складників так званого особливого адміністративного права, зважаючи на самостійність вищезазначених правових утворень [317; 348; 414; 412; 434]. Т. Коломоець доводить позицію недоцільності об'єднання положень декількох самостійних галузей права для внутрішньогалузевого утворення (адміністративно-господарського, адміністративно-земельного права), пропонуючи розглядати систему адміністративного права в розрізі її підгалузей – інститутів – норм з їхнім умовним об'єднанням у загальну та особливу частини [317, с. 102]. Цю позицію не поділяють Р. Мельник, С. Масьондз, які виділяють такі правові підгалузі як міграційне право, освітнє право, наукове право, фінансове право, інформаційне право, спортивне право тощо [415].

Переосмислення особливої частини адміністративного права в роботах таких вчених: С. Ківалов, Т. Коломоець, Б. Кормич, Р. Мельник, В. Настюк [8; 245; 318; 340; 412; 414; 434] дають можливість дійти проміжного висновку про необхідність концептуального оновлення доктрини адміністративного права, що повинна відповідати запитам сьогодення і включати принципи публічного адміністрування країн-членів ЄС. Перетворення буде пов'язано, на наш погляд, із трансформацією особливої частини адміністративного права. Р. Мельник довів, що тенденції розвитку сучасного адміністративного права вимагають зміщення акцентів щодо завдань особливого адміністративного права, норми якого, відповідно, повинні регулювати не управлінські відносини, а відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації [413].

За такого підходу особливої актуальності набувають питання системного визначення організаційно-правових основ діяльності публічної адміністрації у галузі публічних фінансів з метою спроможності органів влади практично

виконати загальні приписи фінансово-правових актів до необхідного конкретного результату.

Основний метод правового регулювання наведених правовідносин – імперативний, природу якого визначив видатний науковець Ю. Тихомиров [828, с. 48–50].

Наступною категорією, що потребує дослідження, є «адміністративно-правове регулювання». Під ним розуміють цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [210, с. 88], а також організації ефективного управління публічно-правовими відносинами [818].

Адміністративно-правове регулювання, у свою чергу, є своєрідним продовженням конституційно-правових норм і багато в чому конкретизує їх. У свою чергу, Ю. Тихомиров розглядає це регулювання як різновид державного регулювання та «механізм імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування» [824]. При цьому, як указує той же автор, адміністративно-правове регулювання поширюється на велику кількість сфер державного і суспільного життя, а його призначення і прояв полягає в послідовних діях, у спонуканні суб'єктів права діяти самостійно і здійснювати свої права та виконувати обов'язки в рамках установлених режимів і процедур, а також у забезпеченні стабільності в їхньому функціонуванні.

Точку зору щодо необхідності дослідження форм та методів державного впливу на обіг фондів висловлювали як зарубіжні, так і вітчизняні представники науки. Роботою, у якій визнано необхідним розглянути інституційну структуру, через яку приймаються колективні рішення, і звернути серйозну увагу на правила, є опублікована в 1896 р. дисертація К. Вікселя [1002]. Він чітко усвідомив, що тільки змінивши правила, можна очікувати на появу змін у результатах діяльності системи. Між іншим, К. Віксель піддав

гострій критиці своїх колег-економістів за їхню непохитну переконаність у тому, що уряд найкраще уявити добрим деспотом, який тільки й чекає на поради економістів.

Юридична сутність адміністративно-правового регулювання пов'язана з системою засобів, «... за допомогою якої учасники публічно-правових відносин набувають взаємообумовлених прав та обов'язків, забезпечується стабільність суспільних відносин, шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та національних інтересів» [888, с. 57]. У цьому контексті вбачається аргументованою точка зору Д. Бахраха, який характеризує адміністративне право як галузь, що створює «специфічний адміністративно-правовий режим регулювання» [47], а на думку А. Коренєва механізм адміністративно-правового регулювання є системою адміністративно-правових засобів, що впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства [338].

Ю. Тихомиров звертає увагу на те, що адміністративно-правове регулювання проявляється в різних формах. У цьому виявляється його безперечна рухливість і динамічність реагування на зміни в об'єктах управління, до яких належать: форми державної підтримки; імперативні кількісні та якісні нормативи; способи легалізування (ліцензування, реєстрація фізичних та юридичних осіб тощо); адміністративні режими, пов'язані із забезпеченням державних станів; адміністративно-функціональні режими; введення державної монополії [824]. Питання форм пов'язано з визначенням таких функцій адміністративного права: 1) правовиконавча; 2) правотворча; 3) організаційна; 4) правоохоронна [320, с. 108–109; 324, с. 41], а *основними напрямками* адміністративно-правового забезпечення публічних фінансів є: 1) діяльності публічної адміністрації в царині фінансів; 2) адміністративне правотворення в царині публічних фінансів; 3) організація управлінського процесу; 4) забезпечення режимного праворегулювання певних фінансово-управлінських відносин.

До основних *цілей* адміністративно-правового регулювання обігу

публічних фінансів належать: а) організація та забезпечення функціонування публічної адміністрації у сфері фінансів; б) захист і поновлення в разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері публічних фінансів; в) упорядкування адміністративних процедур.

Досліджуване регулювання розглядається як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу правових явищ, котрі разом становлять механізм адміністративно-правового регулювання, який орієнтовано на результативне публічне адміністрування, забезпечення оптимального функціонування публічної адміністрації.

Адміністративна наука не має виключної мети «публічного управління». За своєю природою, адміністративна наука є по суті сукупністю принципів та методів, які стосуються організації та процедур публічного управління та управління великими установами, незалежно від їхнього правового статусу. Звичайно, правила та обмеження є специфічними для кожної із цих двох сфер, але це жодним чином не змінює застосування відповідних «методологій», які є по суті загальними. Адміністративна наука виходить далеко за межі закону, об'єднуючи адміністративно-правові відносини специфічними методиками організації, управління фінансами, взаємодії користувача та надавача послуг тощо [927, с. 30]. Тому розгляд обігу публічних фінансів як предмета адміністративно-правового регулювання сприятиме встановленню необхідного балансу приватних і публічного інтересів у сфері фінансів через правильне визначення цілей і завдань адміністративно-правового регулювання, вибір правових засобів і способів регулювання, удосконалення правотворчості та правозастосування. Разом із тим «... адміністративне право не можна вивчати з відривом від його основи – реального публічного управління ...» [6, с. 109].

1.2 Онтологія, гносеологія та генезис наукової думки щодо публічного управління

Управління в його різноманітних аспектах виступає темою багатьох

наукових досліджень. Існує безліч проявів управління. Зокрема, сконцентруймо увагу на правових аспектах управління, застосувавши при цьому термін «публічне управління» та полишаючи для інших наукових теорій дискусії з приводу розроблення й функціонування механізмів, моделей, закономірностей публічного управління та психологічної мотивації поведінки суб'єктів.

Українська модель управління з її адміністративно-правовими засадами має власні особливості та етапи свого розвитку. Розроблення й розвиток національного стилю забезпечення публічного управління і проведення масштабних реформ органів публічної влади в Україні потребує: 1) використання успішного зарубіжного досвіду (перш за все європейського); 2) вивчення та адаптації до сьогодення наукових ідей, дослідницьких традицій та практичних рекомендацій учених України; 3) висунення новаторських наукових ідей.

Певний науковий інтерес становлять роботи зарубіжних спеціалістів у сфері управління: Г. Атаманчука [32–33], Томаса Вудро Вілсона [1003], Д. Кілінга [959], Осборна [974], В. Острома [975], І. Понкіна [520], В. Чиркіна [878; 879], Патрісії Шілдс [992] та ін.

Вважається, що класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – публічного управління (*public management*), сучасна теорія менеджменту – нового публічного управління (*new public management – NPM*) [78]. Останній визначають як модель управління, в основу якої покладено запозичення методів корпоративного управління, застосовуваних у бізнесі та некомерційних організаціях [483], упроваджуються нові технології, поширені у приватному секторі [937]. Стверджувалося, що NPM пропонує універсальний спосіб надання публічних послуг у найкращий спосіб [953], що ставало основними цілями реформ [922], зверталася увага на заощадження державних витрат, більш ефективне адміністрування та виважену державну політику [943; 945; 978].

Осборн зазначив, що NPM було широко піддано критиці та що поступово сформувалася новітня модель управління – Public Governance (PG) [974]. Покращена нова модель PG ґрунтується: 1) на загальній орієнтації інституцій державного сектора на зовнішні (громадських і приватних суб'єктів у цій місцевості) інтереси, а не внутрішні потреби; 2) важливості відносин, створених між суб'єктами, що належать до певної соціально-економічної сфери; 3) здатності громадського сектора керувати цими управлінськими відносинами [921]. Це є доволі актуальним для реформ в Україні.

Методологічні засади адміністративно-правового регулювання управлінських процесів формувалися у роботах таких учених: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Богуцький, І. Бойко, В. Гаращук, І. Гриценко, О. Джафарова, В. Зуй, Т. Кагановська, Т. Карабін, С. Ківалов, Н. Коваленко, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, І. Компанієць, І. Кравченко, Д. Лук'янець, Р. Мельник, В. Настюк, Н. Нижник, Н. Писаренко, О. Рябченко, А. Стародубцев, В. Цветков, О. Харитонova, С. Шатрава, І. Шопіна [3; 8; 24; 63; 168; 207; 231; 237; 245; 320; 328; 354; 391; 412; 458; 746; 765; 804; 862; 888; 895] та ін. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у розвиток методології дослідження проблем публічного управління загалом. Проте методологічна основа формування ефективної моделі управління як гарантії входження України в європейський простір потребує постійного оновлення, враховуючи її органічний взаємозв'язок із тенденціями державотворення в Україні.

У теорії права й адміністративно-правовій науці обґрунтовуються різні підходи до визначення поняття та змісту категорії «управління». Більшість авторів висловлюють думку про нерозривний зв'язок управління та функцій держави. Деякі автори ототожнюють ці поняття, наголошуючи на тих чи інших властивих їм ознаках. Тому з метою визначення поняття, ознак публічного управління, що здійснюється у царині фінансів в Україні, доречно проаналізувати теоретичні положення, що розкривають зміст поняття «публічне управління», а також співвіднести наведене поняття з усталеною

категорією науки адміністративного права «державне управління».

Під час дослідження категорії «публічне управління» вчені-правники використовують найчастіше такі підходи: «...функціональний, системний, ситуаційний, процесний» [349, с. 110], але разом із тим немає точного визначення публічного управління; якщо є точні стислі визначення, то немає точних стислих пояснень [1001].

Слово «публічний» в українській мові найчастіше розуміється як загальне, суспільне надбання. У деяких західних мовах за традицією, що йде від латини, *public*, *publique* тощо позначається як «суспільний», «державний», «публічний», хоча в багатьох навчальних дисциплінах на перший план висувається останнє значення. Саме так зробив В. Чиркін, який визначив «публічне управління» як реалізацію публічної влади в усіх формах її прояву [879, с. 21–22], М. Міненко наголосив на тому, що «... теорія публічного управління ... дає змогу орієнтуватися на розуміння публічного управління як сторони і форми прояву саморегуляції суспільної системи, її самоуправління...» [425, с. 29], а мета управління є відмінною від мети комерційної діяльності – отримання прибутку [34, с. 23–25].

Звернення до відомих в Європі наукових робіт із питань публічного управління дозволяє стверджувати, що сформовано підхід у дослідженні публічного управління в контексті адміністративного права. Німецька теорія адміністративного права перебуває в річищі континентально-європейської традиції. Уся історія європейської науки публічного управління зводиться до аналізу розвитку адміністративного права [6, с. 109]. На думку Отто Майєре, під поняттям публічного управління слід розуміти діяльність і функцію організованої державою соціальної системи органів, він визначав публічне управління «як діяльність держави щодо здійснення його цілей, за винятком законодавства та судочинства» [971]. Таке визначення управління як діяльності держави або інших суб'єктів публічної влади, що здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя, є поширеним не тільки у Європі. Це так зване *негативне визначення публічного управління* виділяє та пов'язує такі явища й

інститути, як публічне управління та уряд у значенні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції публічного управління (для цього держава делегує їм необхідні повноваження) [49, с. 30–31; 379, с. 13–14]. Ця наукова теорія має відповідні межі застосовності і для правильного її розуміння та розвитку похідних від неї спеціальних теорій важливо дати змістовне наповнення терміну «уряд», що вживається в літературі у двох значеннях. По-перше, ним позначають усю сукупність або систему органів, що здійснюють виконавчу владу. По-друге, термін «Уряд» означає вищий (центральний) колегіальний орган виконавчої влади України. Останнє трактування Уряду в контексті цього дослідження означатиме «Кабінет Міністрів України», а з малої літери позначимо негативне визначення публічного управління, яке означає діяльність публічної адміністрації та пов'язані з цим явища щодо реалізації функцій держави поза межами законотворчості та правосуддя.

Адміністративне право розуміється як найважливіша частина публічного права, яка не збігається з конституційним, фінансовим, екологічним і кримінальним [210; 371; 956]. Розвиток його науки є залежним від стану адміністративного законодавства ЄС, яке в останні два десятиліття отримало певний розвиток і консолідацію. Відбулася певна систематизація норм адміністративного законодавства ЄС щодо адміністративних процедур і повноважень інституцій ЄС (наприклад, Комісії в галузі державної допомоги і конкуренції) та діяльності національних адміністрацій, що функціонують як децентралізовані агентства ЄС (наприклад, діяльність національних органів управління у сфері публічних закупівель).

Науковці-адміністративісти фіксують появу «глобального адміністративного права». Автори статті «Global Administrative Law and EU Administrative Law» вважають причинами такої появи мінливі потреби світового співтовариства, глобальні системи регулювання в різних секторах, а також необхідність вирішення спорів між глобальними регуляторами та адресатами їхніх дій [939] (*пер. наш – С. К.*).

Виходячи з наведених вище наукових підходів, можна стверджувати, що, «удосконалюючи сферу публічного управління, доцільно досліджувати кращі зарубіжні тенденції та практики, урахувувати і використовувати їх позитивні результати, адаптуючи до національних особливостей» [425, с. 22], слід переосмислювати частину предмета адміністративного права, безупинного розвитку цієї галузі права з урахуванням перспектив переходу відносин між Україною та ЄС від партнерства та співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції. Причиною таких перспектив стала Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. (далі – *Угода про асоціацію*) [838]. Цей міжнародно-правовий документ закріплює необхідність подальшого розвитку адміністративно-правових засад публічного управління.

Теоретичні основи національного адміністративного права було напрацьовано переважно за радянських часів, коли категорія «управління» сприймалася як синонім терміна «державне управління». Вважалося, що основними рисами управління є його владний характер, витокami якого є державна воля та поширеність на все суспільство [40, с. 11]. Категорія «державне управління» в науці адміністративного права радянського періоду вважалася базовою і була домінантною. Ідея «зміни центральних елементів в управлінні» почала з'являтися в роботах вітчизняних вчених у 90-х рр. XX ст. Як стверджують українські вчені: «По-перше, адміністративне право України з набуттям державою незалежності почало розвиватися переважно на базі власних наукових шкіл. По-друге, змінився вектор стратегічного розвитку цієї важливої правової галузі, сутність якого чітко викладено у нормах ст. 3 Конституції України. Вони проголошують, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю» [371, с. 11]. По-третє, «... із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади ... основними видами діяльності держави тепер вважається здійснення законодавчої, виконавчої та

судової влади» [379, с. 13–14]. Цілком поділяючи наведені думки, сконцентруємо свою увагу на змістовних характеристиках управління за часів розбудови незалежності Української держави.

Демократичний характер управління виявляємо у визначенні О. Оболенського: «... це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль» [467]. Таку змістовність наближено до розуміння державного управління, наведеного у словнику «Державне управління»: «... практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її власну силу» [154, с. 63]. І лише згодом поняття «управління» при визначенні його як інтегрального системного механізму пов'язують з наданням публічних послуг [40].

Протягом 2000-х рр. продовжуємо спостерігати трансформацію державно-управлінських відносин. Саме в цей період зароджується наукова дискусія щодо зміни функцій і правових форм управління, адміністративісти наголошують на зміні центральних елементів управління. Паралельно продовжують визначатися специфічні риси управління так, як було прийнято в Радянському Союзі, наприклад: «а) у своєму здійсненні спирається на владу – організовану силу суспільства, яка здатна до примусу; б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінській дії його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки ...» [152, с. 94]. Поширеною серед юристів була точка зору науковців, які визначають державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організаційний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави [10; 765, с. 15]. Однак цей підхід згодом змінюється. Розглянута в наукових працях модель публічного управління в період 1990-х – 2000-х рр. набула демократичного характеру, однак не зникли деякі характерні риси управління, зумовлені особливостями

системи радянського права.

Друге десятиліття ХХІ ст. характеризується поборюванням тенденцій до європейського наукового розуміння публічного управління. Саме в цей період точаться наукові дискусії з приводу заміни терміна «державне управління» на «публічне управління», що було зумовлено децентралізацією влади, трансформацією методів і форм управління та досить суттєвим розширенням кола суб'єктів, уповноважених виконувати управлінські функції, «наповненням норм адміністративного права ідеєю людиноцентризму» [63, с. 174], коригуванням завдань управління в бік надання переваги задоволенню публічного інтересу, як результат – переосмисленням науковцями предмета адміністративного права України. Поширюється точка зору, що категорія «державне управління» дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу (тобто з боку держави) від впливу з боку всіх інших (тобто недержавних) інститутів [70]. Водночас в європейських країнах триває розвиток науки управління, що впливає на подальший розвиток національного адміністративного права.

У нашому розумінні, етап розвитку української державності з набуттям незалежності складають підетапи пострадянський (1990–2000 рр.) та трансформаційний (2000–2014 рр.), за якими настав сучасний етап («євроінтеграційний»). На ньому публічне управління вже не розглядається як основний елемент предмета правового регулювання адміністративного права, оскільки «... всупереч стереотипному погляду, управлінські (точніше – державно-управлінські) відносини жодним чином не домінують у змісті предмета адміністративного права. Подібне домінування було типовим для правового регулювання у державі радянського періоду, оскільки тоді управління з її боку панувало фактично в усіх значущих сферах дії адміністративного права. Нині ситуація істотно змінилася: обсяг державного управління кардинальним чином звузився. Більшість суспільних відносин, що потрапляють під дію норм адміністративного права, не мають власне управлінської природи» [153, с. 244], постійно триває процес розширення кола

суб'єктів адміністративного права, що наділяються владними функціями від імені держави або територіальної громади, і як наслідок, правомірним є використання нового терміна «публічне управління» [208, с. 185].

Трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві після укладання Угоди про асоціацію [838], не можуть не зачепити управлінської діяльності, що раніше вважалася монопольною щодо виконання владно-управлінських функцій. Із проведенням децентралізації поле дії органів державної влади звужується, розпочато роботу з оновлення форм і методів управлінського впливу.

Отже, публічне управління та адміністрування, у розумінні В. Авер'янова [3], Є. Білокур [70], Т. Желюк [200], С. Загороднюк [208], Т. Кравцової [352], В. Купрійчук [208], Я. Лазура [378], М. Міненка [425], І. Патерило [484], Ю. Рогачова [755], В. Самань [774], І. Тищенкої [830], І. Чухлебова [883], Ю. Шарова [887] та ін., не ототожнюється з державним управлінням, має більш широкий спектр дії, охоплюючи зацікавлені сторони всього суспільства. Це поняття наповнено демократичним змістом, ключовим суб'єктом визнано народ, а не державу.

З'ясуємо теоретико-методологічне питання співвідношення понять «публічне управління» та «державне управління», «публічне врядування». Існує певна схожість ознак досліджуваних явищ, однак для юриспруденції відмінності між цими різновидами управління є незрівнянно більш важливими, аніж схожість, що має знайти своє відображення на термінологічному рівні. Інакше існує небезпека того, що юриспруденція користуватиметься зазначеними поняттями в їхньому загальноповживаному, побутовому значенні.

Є. Білокур було цілком правильно обґрунтовано, що терміни «публічне» і «державне» у поєднанні з такими категоріями, як «управління» і «врядування», несуть різне змістовне навантаження [70].

У своєму посібнику В. Чиркін дає таку характеристику державного управління в широкому розумінні: «... це цілісна сфера діяльності державної влади, усіх її гілок, органів і посадових осіб, тобто реалізація державної влади в

усіх її формах. Різні органи виконують завдання з управління державними справами, при цьому кожний по-своєму (парламент, уряд, суди, прокуратура, міністерства тощо)» [879, с. 98]. Таким чином, автор охопив діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й усіх суб'єктів владних повноважень об'єднальною метою – управління державними справами. З огляду на це публічне управління включає діяльність із певною метою не тільки державної влади, усіх її гілок, органів і посадових осіб (державне управління), а й діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та інших недержавних суб'єктів.

На думку О. Павлова, публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичну діяльність, демократичне (ефективне) врядування – на управлінську, а державне управління поєднує обидва ці види діяльності, але за участю виключно державних органів влади [479, с. 170]. Такий висновок щодо трактування адміністрування, врядування та управління є доволі суперечливим, і, на нашу думку, у правовій науці України найбільш поширеним є вузьке розуміння адміністрування як певної професійної діяльності службовців. Такий підхід своїм корінням має нормативно-правове регулювання. Зокрема, у розпорядженні Кабінету Міністрів України (далі – *Кабінет Міністрів*) «Деякі питання адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» [156], що втратило чинність, наочно проілюстровано, що адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів – це *робота* із забезпечення функціонування веб-порталу.

У національній законодавчій площині сьогодні відсутнє визначення «новітнього публічного управління» як певного виду діяльності суб'єктів влади. Стратегічними документами щодо органів публічної влади України підкреслюється необхідність розбудови нової моделі управління, яку називають «належне адміністрування» або «належне врядування» [723; 724]. З огляду на першочергові пріоритети реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» одним із результатів реформування має стати створення *публічної адміністрації*, здатної розробляти і реалізовувати цілісну державну політику,

спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [719]. Коментуючи факт використання новітньої управлінської термінології в Указі Президента від 12 січня 2015 р. № 5/2015 та розпорядженнях Кабінету Міністрів від 18 березня 2015 р. № 227-р та від 08 лютого 2017 р. № 142-р, необхідно зазначити, що ознаки «публічної адміністрації», правових форм і процедур «належного адміністрування» та «належного врядування» в жодному нормативному акті України не наведено, не з'ясовано, у чому полягає різниця названих вище термінологічних конструкцій.

Методологічні принципи: органічна єдність об'єктивного та суб'єктивного у процесі наукового дослідження; структурованість системи, що зумовлює цілісність та стійкість її характеристик; динамізм системи; міждисциплінарний характер наукових досліджень та ін., склали підґрунтя розмежування сучасних наукових точок зору щодо визначення двох аспектів публічного управління (широке та вузьке розуміння). При цьому ми розвиваємо точки зору науковців, які в попередні роки виділяли два аспекти [230; 766], а не три чи чотири [520, с. 49; 979, с. 12–13], оскільки основна увага приділена адмініструванню як відповідній формі управлінського впливу. Поділу визначень на дві групи сприяло різноманіття підходів до з'ясування поняття «публічне управління».

Перший підхід розкриває поняття публічного управління в широкому розумінні як систему елементів: 1) змістові складники; 2) рівні управління.

Важливе наукове значення має мета дослідника при визначенні елементів публічного управління у широкому розумінні. Якщо, за Г. Букертом, публічне управління не є нейтральним, технічним процесом; це діяльність, що тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством [926], то і цілком справедливим є твердження Я. Лазура, що «... широке тлумачення ... управління як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади) є прийнятним лише на рівні аналізу в цілому загальносоціальної системи управління, який пов'язано з виокремленням її

відносно самотійних підсистем» [379, с. 13–14]. У контексті наведених міркувань цілком послідовною виглядає точка зору О. Харитонової, яка у процесі наукового пошуку ознак публічних правовідносин, окреслюючи межі управлінських відносин, використовує термін «управління» в його широкому значенні, як цілеспрямований упорядковувальний вплив на той чи інший об'єкт або управління діями цього об'єкта [863, с. 41].

Змістовими складниками є інституційний, функціональний та процедурний.

Інституційний складник утворюється суб'єктами управління, які складають відповідну систему. Правильному розумінню публічного управління сприятиме визначення меж і виділення його суб'єктного складу, щодо яких відсутня єдність наукових поглядів.

Реалізація публічного управління базується на положеннях Конституції України, де встановлено, що основними видами діяльності Української держави є здійснення законодавчої, виконавчої та судової влади, а місцеве самоврядування – окремий вид публічної влади [335].

Публічне управління, як зазначалося раніше, – це управлінський вплив певних органів публічної влади, які, у свою чергу, є складниками механізму держави і державного апарату, що «... виступає як основний важіль управління суспільством, його реформування» [204, с. 77]. Інакше кажучи, апарат держави є матеріальним виразом функцій держави, який «... забезпечує цілеспрямоване, стійке функціонування всього управлінського механізму» [49, с. 34–35].

Первинними елементами апарату держави є державні органи, через які вона забезпечує реалізацію своїх завдань і функцій у відповідних царинах суспільного життя, зокрема в царині фінансів. На доктринальному рівні державний орган визначають здебільшого як відокремлену й відносно самотійну частину (елемент) механізму держави, наділену юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, які безпосередньо пов'язано з реалізацією тієї чи іншої функції держави [884, с. 28]. Іноді державний орган визначається як колектив громадян чи окремий

громадянин певної держави, що наділений державно-владними повноваженнями, уповноважений цією державою на здійснення її завдань і функцій та діючий в установленому державою порядку [472, с. 18].

У зв'язку з наведеним виникає необхідність проаналізувати поняття «суб'єкт управління», «суб'єкт владних повноважень» та «публічна адміністрація», визначити їхнє співвідношення між собою та з'ясувати доцільність уживання відповідної термінології в характеристиці управління публічними фінансами.

Змістовного вивчення суб'єкта публічного управління можна досягти, досліджуючи характерні ознаки державного апарату, основним з яких є: «... державний апарат є складною системою органів, що передбачає поділ на відокремлені ланки та підрозділи як за функціональним критерієм – на гілки влади, так і за ієрархічними ознаками – на вищі та нижчі органи ...» [204, с. 125–126; 734, с. 140]. Наведені вище характеристики описано в навчальних посібниках під час з'ясування сутності суб'єкта управління [13, с. 8–9; 136; 520, с. 63]. До суб'єктів управління відносяться всі державні органи, органи місцевого самоврядування та посадові особи, громадяни й об'єднання громадян, інші колективні суб'єкти, яким надано право (делеговано державою) здійснювати правозастосовну діяльність.

У п. 7 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України суб'єктом владних повноважень названо: орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [310]. Суб'єктів владних повноважень інституційно та функціонально відокремлено від інших суб'єктів публічної влади, що зумовлене імперативним характером відносин.

Як відзначає І. Василенко, адміністративно-державне управління – це здійснення державної політики через систему адміністративних установ, коли відповідальність за виконання державних рішень спускається згори донизу [88].

Однак сьогодні домінантою в тлумаченні «адміністративної» природи публічного права став «публічно-сервісний» складник, тобто право спрямовано на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб [3, с. 10]. Тому наведена позиція І. Василенка потребує уточнення з урахуванням сучасних трансформаційних процесів в управлінні.

За М. Гаращуком (2016 р.), «... здійснення будь-якої управлінської діяльності від імені держави передбачає наявність спеціально створених інституцій (у тому числі – недержавних), які у своїй сукупності становлять єдину цілісну ієрархічну систему, що діє у межах повноважень, визначених законодавством, і забезпечує належне впорядкування охоронюваних державою суспільних відносин» [117, с. 22]. Тому під *публічною адміністрацією* розуміють сукупність органів і установ (організацій), що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади; при цьому публічне адміністрування «... є певною обумовленою нормами права діяльністю уповноважених органів і організацій» [844, с. 246], тобто публічної адміністрації. Характерними ознаками публічної адміністрації є: 1) це система органів публічної влади (їхніх посадових осіб) та «... недержавних і немуніципальних суб'єктів («операторів»), яким держава (орган державної влади) або орган місцевого самоврядування цілеспрямовано й обмежено делегує на встановлених підставах і в установленому порядку окремі публічно-владні повноваження [520, с. 43–44]; 2) «... публічна мета діяльності, спрямована на задоволення суспільних потреб (публічних інтересів) і забезпечення таких базових соціальних цінностей, як безпека, справедливість, добробут ...» [220, с. 24]; 3) «... здійснення управлінських та сервісних повноважень, тобто таких, що пов'язані з наданням приватним особам адміністративних послуг» [63, с. 177].

Як підкреслюють С. Чернов і С. Гайдученко, досліджуючи зміст категорії «адміністрація», це слово походить від латин. *ministrare* («служити»), що вказує на підпорядкованість політичній владі та служінню публічним інтересам. Публічну адміністрацію визнано сукупністю державних і недержавних

суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [875, с. 7]. Таке визначення ставить знаменник між поняттями «суб'єкти публічного управління» та «публічна адміністрація», а це, на наш погляд, потребує певного коригування.

Із положень Конституції України (ст. 6, 38) [335] та нормативно-правових актів [666; 723; 724; 728] випливає висновок про домінування термінів «органи державного управління» у порівнянні з терміном «суб'єкти публічної адміністрації», який широко використовується науковцями. Чи правомірні такі виклики сьогодення?

Вважаємо, що з огляду на особливості поділу завдань між суб'єктами публічного управління та їхній правовий статус найбільш прийнятною є точка зору, відповідно до якої зазначені терміни вважати синонімами не можна, між ними можливо встановити певні відмінності.

Орган публічного управління І. Понкін визначає як орган, що реалізує управління в суспільстві та в державі, наділений для цього законодавчо встановленим публічно-владним статусом і характеризується такими ознаками: 1) створюється в установленому законодавством порядку; 2) створюється і функціонує із законодавчим визначенням для нього місця в порядку системної структури органів публічного управління; 3) наділений певною публічно-владною компетенцією; 4) володіє внутрішньою структурою; 5) діє в установленому законодавством порядку; 6) комплектація персоналу здійснюється в нормативно встановленому порядку [520, с. 63].

Правомірність використання терміна «органи публічного управління» не викликає сумніву, а от відносно терміна «публічний орган управління» у правовій науці точиться суперечка. Наприклад, Л. Савчук визначає дипломатичне представництво як «публічний орган управління зовнішніх відносин...» [769, с. 11], але при цьому автор не з'ясовує – чи існує в Україні «непублічний орган управління». Вважаємо, що точка зору Л. Савчук потребує додаткового наукового аналізу й обґрунтування, тому в нашому дослідженні

термін «публічний орган управління» не використовується.

Науковий підхід щодо розгляду публічного управління в «широкому» розумінні пов'язано з визначенням характерних рис адміністрування як правозастосовної діяльності. У цьому разі «публічне управління не поглинає собою політичну діяльність» [411, с. 10], увага дослідників акцентується на правових формах, методах, процедурах управління, котрі визначено й урегульовано нормами національного, європейського та глобального адміністративного законодавства. Міжнародне законодавство сьогодні вже здійснює вплив на процес управління. Наведемо приклад для наочності. Пунктом першим ст. 5 Закону України «Про державну службу» встановлено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, *міжнародними договорами*, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (далі – *Верховна Рада*), постановами Верховної Ради, указами Президента, актами Кабінету Міністрів та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [566].

На основі проведеної характеристики наукових поглядів різних часів і країн щодо визначення інституційного складника публічного управління можна зробити узагальнення. У дослідженнях, що проводилися після проголошення незалежності України, науковці використовують: *по-перше*, термінологічну конструкцію «суб'єкти управління» [150; 734; 870; 879], яка знаходиться в домінантному становищі в наукових працях; *по-друге*, термінологічну конструкцію «суб'єкти владних повноважень» [832], яка не отримала широкого вжитку серед учених-адміністративістів при застосуванні ними інституційного підходу до розгляду публічного управління. Термін пов'язано з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України [310]; *по-третє*, термінологічна конструкція «органи публічного (державного) управління» [472] не співпадає за змістом з попередніми термінами, є домінуючою у нормативно-правових актах; *по-четверте*, термінологія «публічна адміністрація», запозичена з країн – членів ЄС, отримує широке використання

серед науковців останніми роками. Представниками вказаного підходу можна вважати Ю. Битяка, Д. Власенка, І. Бойко, Ю. Делію, Т. Карабін, Р. Мельника, Н. Писаренко, І. Понкіна [63, с. 177; 69; 106; 146; 237; 352; 411; 520, с. 64] та ін.

Функційний складник організаційного забезпечення публічного управління передбачає з'ясування видів функцій та встановлення відповідності понять «функції публічного управління» та «функції суб'єктів публічної адміністрації».

Наявність різних дефініцій публічного управління породжує множинність підходів до визначення поняття «функції публічного управління». Слід враховувати, що зміст і обсяг зазначеного поняття залежать від того, який зміст вкладаємо в сутність досліджуваного поняття. Якщо це ознаки управлінського «впливу», то і функції в нашому розумінні будуть видами впливу.

Слід при цьому виокремлювати поняття функцій публічного управління в більш загальному явищі – функціях управління, щоб це не призводило до неточностей, як це відбувається, коли розрізняють такі функції, як «планування, організація, мотивація, контроль і координація» [152]. Разом із тим цілком справедливо зазначив Б. Лазарєв, що існує зв'язок між функціями управління в цілому та функціями, покладеними на конкретний орган; другі є похідними від перших і закріплюються за ними владним, вольовим шляхом [377, с. 31].

Характеризуючи функції державного управління, Є. Білокур наполягає на необхідності їхнього дослідження як відносно самостійних і однорідних складників змісту державно-управлінської діяльності, що віддзеркалюють окремі напрями (види) цієї діяльності [70]. Тобто спеціалізовані види різноманітних робіт ототожнюються з терміном «функції управління».

За Г. Атаманчуком, «функції державного управління та управлінські функції державних органів (зовнішні та внутрішні, загальні та специфічні) в сукупності та взаємодії один з одним утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління» [33]. Цілком справедливо вчені-адміністративісти виокремлюють *внутрішні і зовнішні* адміністративні

функції [49, с. 34–35]. Внутрішні адміністративно-управлінські функції «... здійснюються всіма органами публічної влади, у тому числі – законодавчими органами, судами, прокуратурою, створюючи при цьому необхідні умови для реалізації безпосередніх функцій самих цих органів (законотворчість, правосуддя)» [49, с. 34–35]. Такі функції, як добирання, розстановка, атестація кадрів, облік і контроль, застосування примусових заходів і заохочення, дисциплінарного впливу, прогнозування, планування, фінансування, виділено в посібнику «Адміністративне право» [49, с. 32] та їх цілком можна віднести до внутрішніх. У більшості досліджень, присвячених аналізу зовнішніх функцій публічного управління, акцентовано на тому, що «зовнішньоорієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права» [411, с. 13].

Публічне управління І. Понкін визначає як виконавчо-розпорядчу, організаційну діяльність держави, публічних колективів, їхніх органів і посадових осіб, тобто державних і недержавних суб'єктів [520]. Акцентуючи увагу в цьому визначенні на функціях та суб'єктах управління, автор оминає такий вид діяльності суб'єктів управління, як «сервісний». Вчення про сервісні функції ще потребують свого перспективного розвитку, однак українські вчені-адміністративісти (В. Авер'янов [3], Ю. Битяк, І. Бойко, Н. Писаренко [63, с. 180]) небезпідставно констатують факт розвитку такої функції в сучасній Україні.

Поділяючи точку зору Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Богуцького, В. Чиркіна [10; 879, с. 49], які розкрили правові аспекти функцій публічного управління, виокремлюємо такі зовнішні функції публічного управління: 1) правозастосовна; 2) правозахисна; 3) забезпечувальна; 4) регулювальна; 5) нормотворча; 6) юрисдикційна. Саме ці функції, на нашу думку, визначають зміст функціонального уявлення публічного управління. Функції доповнюють

одна одну і реалізуються на практиці комплексно, однак юридична наука задля виявлення окремих правових явищ може досліджувати ці функції відокремлено одна від одної, акцентувати увагу на превалюванні одних функцій над іншими.

У літературі зустрічаємо спроби дати характеристику *загальних та спеціальних* функцій публічного управління. Загальні функції управління властиві будь-якому суб'єкту управління (планування, організація, координування, контроль, регулювання, облік, аналіз), а спеціальні стосуються конкретної сфери або конкретного органу управління. У результаті аналізу функцій суб'єктів управління публічними фінансами, які здійснюють безпосереднє управління, виявлено, що останнім часом їхня місія зводиться переважно до забезпечувального, сприяльного та втручального впливу.

У німецькому адміністративному законодавстві [1000] зустрічаємо розподіл управління залежно від його функціонального уявлення на *безпосереднє* й *опосередковане*. Про безпосереднє публічне управління говорять у тому разі, коли Федерація виконує свої адміністративні завдання через власні органи. А опосередковане публічне управління має місце тоді, коли державні завдання виконуються створеними Федерацією адміністративними суб'єктами. Ними можуть бути корпорації (наприклад, палати адвокатів) або відомства (публічно-правові теле- і радіостанції, Федеральне відомство з праці) тощо [1000]. Такий підхід висвітлює взаємозв'язки між інституційними складниками публічного управління і підкреслює комплексність управлінської діяльності, поділяючи управління на два види, які на сучасному етапі розвитку адміністративного права цілком можуть отримати належну увагу серед науковців.

Отже, роблячи проміжний висновок, зазначимо, що поняття функцій публічного управління не збігається з поняттям функцій суб'єкта публічної адміністрації. Функціональний складник організаційного забезпечення публічного управління розкривається через з'ясування таких груп функцій управління: 1) внутрішні та зовнішні; 2) загальні та спеціальні; 3) безпосередні й опосередковані.

Під час реалізації функцій публічного управління виникає публічно-управлінське відношення. Для цього необхідні: суб'єкт управління, наділений повноваженнями й обов'язками з управління, об'єкт управління, зобов'язаний реагувати на дії суб'єкта (якщо він не реагує, то це неналежний об'єкт або управління не відбулося), суспільно значущий факт, що викликає необхідність публічного управління, направлені дії суб'єкта і дії об'єкта у відповідь на управління [879, с. 23]. Саме у відносинах відображається наступний складник публічного управління у широкому розумінні цього слова.

Процедурний складник організаційного забезпечення публічного управління формує уявлення про адміністративні процедури. Фактично діяльність органів влади щодо управління утворює управлінський процес, як зазначає видатний науковець В. Чиркін. Процес розпочинається, за його теорією, із надходження ззовні інформації в рецептори (до органів влади, посадових осіб). Вони сприймають інформацію, відбирають, відстежують і частково оцінюють її. На цій основі органи влади роблять остаточне оцінювання інформації, ухвалюють рішення і видають управлінські команди, що підтримують стабільність публічного колективу або, навпаки, змінюють його [879, с. 25]. Значущість цього складника посилюється усвідомленням основного завдання суб'єктів публічного адміністрування: воно полягає у вирішенні конкретних справ шляхом прийняття відповідних актів [63, с. 177].

Серед найвагоміших напрацювань у цій царині є праці таких вчених, як В. Авер'янов [2], Н. Галіцина [116], І. Картузова [240], О. Лагода [376], Д. Лук'янець [393–394], О. Миколенко [419], А. Осадчий [240], К. Рудой [762], Д. Сущенко [812], В. Тимощук [821], А. Школик [892] та ін. Особливі правила процесу управління регулюються в Україні розрізненими законодавчими та підзаконними актами, які визначають адміністративні процедури та норми яких складають інститут у системі адміністративного права [63, с. 177].

Адміністративна процедура, як зазначено в проекті закону про адміністративну процедуру, це – визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження, під який розробники

законопроекту розуміють сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта [736]. Таке нормативне визначення дасть можливість суб'єктам публічної адміністрації реалізувати власні функції за одноманітною технологією.

Адміністративні процедури у поєднанні з юрисдикційними утворюють «процес» [116, с. 171], а також є базисом адміністративно-процедурного законодавства, «... яке, як правило, підзаконне, наразі має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу» [812, с. 83]. І досі залишаються актуальними висновки авторів посібника, що виданий у 1997 році: «Загальних процедур однозначно не вистачає, особливо у сфері взаємовідносин органів виконавчої влади як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю» [469, с. 142]. Законодавство про адміністративні процедури має стати обов'язковим елементом системи адміністративно-правового регулювання в сучасній правовій державі, як наголошували вчені [99, с. 178; 393].

Виділення *рівнів управління* залежно від території, на якій воно здійснюється, дозволяє більш повно досліджувати адміністративні процедури. Щодо з'ясування цієї проблеми немає єдиної точки зору науковців. М. Міненко пропонує такі різновиди публічного управління: міжнародне, державно-публічне, суб'єктів федерації (областей); автономних утворень; муніципальних утворень; корпоративне [425, с. 34]. Більш узагальнено подав рівні управління В. Чиркін: міжнародний, загальнодержавний, рівень суб'єкта федерації та місцевий [879, с. 21–22]. Розглядаючи міжнародне публічне управління, цілком справедливо ставити питання про виділення окремого сегмента цього управління – європейського, що досліджувався І. Грицяком [139]. Європейське управління є лише однією з форм міжнародного управління, яке було викладено у статті «Comparing the autonomy of international public administrations: An ideal-type approach». Автор публікації розробив нову

типологію суб'єктів міжнародного управління та ввів у науковий обіг чотири типи міжнародних бюрократій та показників, що допомагають обрати необхідну модель публічної адміністрації з двадцяти. Результати продемонстрували емпіричне різноманіття автономії суб'єктів міжнародного управління [957], що дає можливість всебічно досліджувати феномен «публічне управління», однак ні міжнародне, ні європейське управління не віднесено до предмета дослідження в цій роботі.

Вирішуючи питання рівнів публічного управління, потрібно враховувати точку зору О. Кожемяченко, О. Коротич, П. Круш та Р. Соболя, які наголошують на можливості виділення центрального (або загальнодержавного) та регіонального (або місцевого) рівнів управління [343; 360; 786]. Базуючись на цих підходах, вважаємо за потрібне уточнити кількість рівнів у сучасній Україні з урахуванням положень чинного законодавства.

У нашій державі діяльність державних службовців може розглядатися як галузь публічного управління, тому цілком справедливо перенести підхід до виділення трьох рівнів, що застосовано у положеннях Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (п. 1 ст. 1) [566], на рівні публічного управління. Інакше кажучи, законодавець розрізняє три рівні управління для державних службовців. Тому справедливо виділяти три рівні публічного управління: загальнодержавний, регіональний і галузевий.

Загальнодержавне публічне управління – це реалізація управлінських функцій усією державою в цілому або її вищими органами державної влади, що рівнозначно сфері діяльності держави. Синонімом цього терміна можна вважати «державно-публічне управління», що було описане М. Міненком у його монографії [425, с. 34–35].

З'ясуванню сутності публічного управління сприяє визначення сфер і галузей управління. Сферами управління є згруповані за ознакою основного призначення галузі публічного управління (управління економічною сферою, управління в соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах); галузь державного управління – це система ланок органів управління,

об'єднаних спільністю об'єкта управління (управління промисловістю, фінансами, залізницями, лісовим господарством) [49, с. 33].

Публічне управління здійснюється в конкретних сферах і галузях життя суспільства. Традиційно в контексті науки адміністративного права виділяють: 1) сфери управління, тобто комплекси організаційних відносин, що згруповані на базі єдності основного призначення (профілю): а) економічна, що охоплює відносини економічного профілю (промисловість, енергетика, сільське господарство, комунікації, охорона та використання природних ресурсів, торгівля, фінанси, зовнішньоекономічна діяльність, митна справа); б) соціально-культурна, що охоплює відносини соціального розвитку (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, соціальний захист); в) адміністративно-політична, що охоплює відносини, які пов'язано з обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, внутрішньою політикою; 2) галузі управління, тобто відносини, які об'єднано спільністю конкретного об'єкта управління, його профілю та призначення (оборона, транспорт, фінанси) [7, с. 12–13]. Така позиція є підґрунтям для розгляду публічних фінансів як конкретної *галузі управління*, що має власні організаційно-правові основи.

Галузеве публічне управління – це вид публічного управління щодо реалізації публічною адміністрацією функцій, які об'єднані спільністю об'єкта управління та не пов'язані з особливостями управлінського впливу суб'єктів на тій чи іншій території країни. Галузеве публічне управління не віднесено по категорії «рівні управління». Різновидом галузевого управління є «управління публічними фінансами».

З'ясуванню поняття регіонального управління сприяє запозичення висновків учених інших галузей науки, які досліджували: регіональний розвиток, територіальне управління, місцеве управління, муніципальне управління тощо [343].

Сьогодні в Україні на регіональному рівні діють два складники публічної влади: державна влада та місцеве самоврядування. Тому поняттю регіонального управління притаманна певна дуалістичність.

З одного боку, регіональне управління є децентралізованим і організаційно відокремленим елементом державного механізму, що створюється центральними органами влади і звітує перед ними за реалізацію загальнополітичного курсу нашої держави. З іншого – регіональне управління здійснюється органами, що формуються безпосередньо населенням або за участі населення. Крім того, їх наділено повною самостійністю через власні повноваження та необхідні ресурси.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» визначено поняття регіону – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [586]. З урахуванням цього використання терміна «регіональне управління» у спеціальному (чи вузькому) значенні, коли під управлінням мається на увазі суто управлінська діяльність уповноважених суб'єктів, є правомірним.

Зміст загальнодержавного управління полягає у здійсненні управлінського організаційного впливу держави, її публічних колективів, її органів і посадових осіб з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави загалом, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод. Тоді як регіональне публічне управління – це реалізація управлінських функцій системою органів державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, а також уповноваженими недержавними суб'єктами, яких об'єднано спільністю інтересів держави та регіону з метою досягнення максимально ефективного управління певною територією.

У зв'язку з виділенням рівнів управління виникає необхідність з'ясувати: по-перше, їхнє відношення до терміну «державне управління», по-друге, співвідношення термінів «державне управління» та «публічне управління».

Державне управління, як зазначив І. Барциц, – це виконавчо-розпорядча діяльність, що має функціональну і компетенційну специфіку, яка відрізняє її від інших видів (форм) реалізації державної влади [44, с. 106–107]. Таке

визначення розкриває особливості державного управління, які належать окремій групі суб'єктів, зміст управління не різниться при цьому залежно від певної території. Тому ототожнення державного управління із певним рівнем управління (загальнодержавним) не є припустимим.

Поняття «публічне управління» І. Понкін розуміє як змістовно охоплене державним і муніципальним управлінням. І в конкретному контексті публічне управління може означати як державне, так і муніципальне управління або їхню сукупність [520, с. 43–44].

Дослідження співвідношення понять «державне управління» і «публічне управління» виявило, що державне управління має організаційний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, що означає менший перелік суб'єктів порівняно з публічним управлінням. Державне управління є основним складником публічного.

Термінологія, що пов'язана зі здійсненням державного управління, широко використовується в Конституції України та нормативно-правових актах, у яких до суб'єктів управління можуть відноситися різні органи, установи та організації. У ст. 116 Конституції України перелічено повноваження Кабінету Міністрів і зазначено, що Уряд: «... здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону» [335]. Визначення понять «державне управління», «публічне управління» в Основному Законі відсутні.

Законодавець визначає такі терміни, як «органи управління» (в актах [675; 728]), «неприбуткові організації» (в акті [582]), «установи державної і комунальної власності» (в актах [86; 561]), вкладаючи в них при цьому різне змістове навантаження.

Отже, в українському законодавстві використовується термін «управління», який означає діяльність не тільки органів влади або апарату управління, а й суб'єктів приватного права, яким державою делеговані конкретні повноваження. До теперішнього часу в жодному українському законодавчому акті державне управління не розглядається системно й

концептуально, не встановлено змістових складників та рівнів управління. Українське законодавство не містить також і уніфікованого визначення державного управління [890]. Поки що законодавчо не з'ясовано терміни і правові конструкції: «публічне управління», «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація», але закладено підґрунтя для їхнього використання в науковому обігу.

Як нерідко зазначалось у літературі, наведені підходи щодо широкого розуміння публічного управління лише доповнюють одне одного. Тому логічно зазначити, що спроби дати всеохопне визначення публічного управління повинні поєднувати всі зазначені сторони управління як багатоаспектного суспільного явища. Формуючи поняття публічного управління як правового явища, обмежимо його значення низкою ознак: 1) суб'єктом публічного управління виступає не лише держава, що має державну владу, а колективні недержавні суб'єкти, органи місцевого самоврядування, посадові особи, яких наділено владними повноваженнями; 2) об'єктом публічного управління виступає: а) все суспільство; б) певна сфера чи галузь управління; в) конкретний рівень управління; 3) «організація управління завжди має системний характер» [34]; 4) публічно-управлінський вплив (діяльність) є практичним виконанням завдань і функцій держави, він має змістові складники: а) інституційні; б) функціональні; в) процедурні; 5) це «процеси реалізації своїх повноважень органами публічної влади, а також іншими державними та муніципальними органами, організаціями, установами і посадовими особами, наділеними певними публічно-управлінськими повноваженнями» [520, с. 50]; 6) управлінська діяльність регулюється нормами національного, європейського, глобального адміністративного права, інших галузей публічного права; 7) за перешкоджання цілісній діяльності суб'єктів публічного управління встановлено можливість застосування примусу з боку держави.

Таким чином, наукові позиції щодо характеристики публічного управління в широкому розумінні впливатимуть на уточнення предмета, і навіть «оновлення вітчизняного адміністративного права» [371, с. 16].

Другий науковий підхід до розуміння публічного управління як правового явища здебільшого орієнтовано на дослідження цілеспрямованого впливу суб'єктів публічної адміністрації. Поняття публічного управління у вузькому (або спеціальному) розумінні будується саме на виокремленні характеру підзаконного впливу вповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, компетентних посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів управління на його об'єкти із застосуванням сили публічної влади. Указана категорія відбиває відносно самостійний різновид діяльності в державі – адміністрування.

Грунтовне дослідження державного управління в широкому та вузькому, або спеціальному, значенні дало можливість Т. Кагановській у спеціальному (чи вузькому) значенні розуміти під державним управлінням суто управлінську діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб з реалізації виконавчої влади. У цьому сенсі сфера управлінської діяльності чітко корелюється з галуззю реалізації виконавчої влади, а її суб'єктами виступають органи виконавчої влади всіх рівнів [230, с. 27]. На наше переконання, на нинішньому етапі реформування адміністративного права таке «спеціальне значення державного управління» трансформується у «публічне адміністрування» як форму владного впливу.

Велике теоретичне значення мають висновки В. Авер'янова щодо меж публічного адміністрування. Він зазначив таке. *По-перше*, державне управління як владно-організаційна діяльність певних органів (посадових осіб) держави здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, а саме: а) всередині апаратів будь-яких органів державної влади – з боку їхніх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу (апарату парламенту, судів, органів прокуратури тощо); б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їхніх адміністрацій (апаратів управління) щодо іншого персоналу. *По-друге*, у демократичних країнах функції виконавчої влади здійснюються не лише державними органами. Адже ці функції (а) можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, а також, зрештою, і

деяким іншим недержавним інституціям, до того ж (б) функції виконавчої влади за своїм змістом об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації в цілому публічної влади, складниками якої доктринально визнаються як державна влада, так і місцеве самоврядування [99, с. 18–19]. Наведене визначення є досить вдалим з огляду на те, що управління розглядається як форма діяльності органів виконавчої влади та що суб'єктами управління визнано не лише органи публічної влади.

У вузькому значенні публічного управління розкривається правова природа виконавчої гілки влади, сутність якої розкрита авторами посібника «Адміністративне право» [13, с. 8], більш того – публічне управління є змістом виконавчої влади, забезпечує її основне функціональне наповнення. Виконавча влада виступає галуззю публічної влади, змістом якої є діяльність відповідних органів державної влади з метою здійснення управління як цілеспрямованого впливу на розвиток різних царин суспільного буття шляхом реалізації їхніх владних повноважень. Виконавча влада – один із головних напрямів державної діяльності, що узагальнено визначається як *державне управління*.

Отже, зважаючи на те, що саме у вузькому сенсі публічного управління дослідники можуть повною мірою розкрити «... здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій ...» [209], доцільність запровадження пріоритетних сфер для дослідників зумовлюється підвищенням ефективності управління через організацію публічної адміністрації, унормування адміністративних процедур так, аби вони щонайбільше відповідали вподобанням населення. З огляду на це вузьке розуміння є явищем дещо обмеженим і не забезпечує системності, разом із тим дозволяє науковцям сконцентрувати свою увагу на адміністративно-правовому регулюванні публічного управління.

В обґрунтування такої позиції зазначимо, що в середовищі науковців поширено думку, що управління формується як: 1) «самостійний вид державної діяльності ...» [70]; 2) «... виконавчо-розпорядча, організаційна діяльність

держави ...» [879, с. 49]; 3) «... зовнішньо орієнтована діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації) ...» [207, с. 56]; 4) «... визначена публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади ...» [196, с. 14].

На нинішньому етапі розвитку управлінських відносин у нашій країні з'являються такі методи впливу держави, які не можна віднести до категорії «діяльність». Використовуючи цей термін, ми розкриваємо лише одну зі сторін управління, не охоплюючи своєю увагою, наприклад, деяких засобів забезпечення законності й дисципліни в царині управління, що не мають прояву в активних діях. Тому вважається більш точним термін «вплив», коли йдеться про вузьке розуміння публічного управління.

До прихильників розгляду управління через «вплив» належать Г. Атаманчук (1975 р.) [32, с. 18]; Ю. Тихомиров (1973 р.) [827, с. 4]; автори посібника «Проблемы теории государства и права» (1987 р.) [734, с. 141].

Насправді відмінність у цих двох підходах до поняття «управління» становить собою не просто термінологічну суперечку. В основі дискусії щодо використання, здавалося б, подібних на перший погляд понять «діяльність» та «вплив» лежить принципова відмінність стосовно явища, яке вивчається. Якщо державне управління розуміється як діяльність, ми зіштовхуємося з ситуацією концентрації уваги дослідника лише на керівному суб'єкті, поза якимось визнанням того, що управління можливе лише за наявності керованого суб'єкта. «Діяльність» передбачає лише акти органів держави у здійсненні процесу управління суспільним життям, але ніяк не враховує результатів цієї діяльності, котрі повинні відбиватися на об'єкті управління, що, зрештою, призводить до ситуації «управління заради управління», коли метою стають дії, а не результат. Треба визнати, що за подібної ситуації говорити про який-небудь ступінь ефективності та результативності адміністрування не приходиться.

М. Міхровська зазначила, що поняття «виконавчо-розпорядча діяльність» є застарілим та не може застосовуватись для характеристики діяльності органів

виконавчої влади сьогодення, оскільки призначення виконавчої влади незворотно змінюється від «виконання» та «розпорядництва» до «забезпечення», «дотримання», «захисту». Зі зміною управлінського вектора виконавчої влади на сервісний реординаційні відносини набувають усе більшого значення [429, с. 179]. З урахуванням цього, об'єктивно виправданим є визначення поняття публічного управління через термін «вплив», що дозволяє простежити та оцінити ефект дії публічної адміністрації. Такий підхід впливає із загальної ідеї існування «держави для суспільства», а не «суспільства для держави» (наголошується в авторській публікації [263]) і дає можливість критичного та творчого ставлення до здійснення державою управлінського регулювання суспільних відносин. Отже, заради концентрації уваги на дослідженні адміністративно-правового регулювання публічного управління використаємо термін «вплив».

Говорячи про основні характерні риси публічного управління в контексті адміністративно-правового регулювання, доречним є аналіз характеру впливу держави. М. Конін пише, що управління у спеціальному розумінні «відображає практично організуючий характер цього виду державної діяльності. Сутнісне призначення державного управління проявляється в бажанні, умінні і спроможності органів виконавчої влади організувати практичне виконання загальних приписів до необхідного конкретного результату» [331, с. 10].

Зважаючи на наведене вище, вважаємо, що публічне управління у вузькому розумінні – форма владного впливу за назвою «публічне адміністрування», основу якого складає адміністративна діяльність суб'єктів влади. Цю тезу віддзеркалено в наукових працях і навчальних посібниках, де зазначено, що в адміністративному праві поняття публічного управління розглядається у вузькому розумінні [49, с. 32].

У сучасних роботах в галузі адміністративного права «публічне адміністрування» визначається як діяльність «публічної адміністрації» [372, с. 179–218; 793, с. 16]. Тому потребує аналізу співмірність конструкції «публічне управління» і «публічне адміністрування».

Серед найвагоміших напрацювань у цій сфері є глосарій Програми розвитку ООН, у якому термін «публічне адміністрування» визначено так: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язано з наданням публічних послуг [125]. При цьому такий розподіл розмежовує сутнісний склад публічного управління, як прийнято в європейських країнах, на два аспекти: організаційно-структурний та функціональний.

На сучасному етапі розвитку української державності фундаментальними дослідженнями в сфері адміністрування як форми управлінської діяльності стали розробки таких українських та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Є. Бодунов, В. Костицький, Т. Кравцова, Б. Підгорний, Т. Проценко, Ю. Рогачов, Л. Савранчук, А. Селіванов, В. Сокурено, Т. Томнюк, В. Хмелінін, М. Чинчин [2; 8; 74; 349; 351; 503; 738; 755; 769; 778; 793; 833; 865; 877] та ін. Дослідження цих авторів стали підґрунтям для вивчення розглядуваної тематики та мають суттєве значення у здійсненні подальших наукових розробок щодо інструментів впливу.

Проте нагромаджені знання щодо публічного адміністрування не є систематизованими та не є цілісною науково обґрунтованою теорією, а методологічна основа формування ефективної моделі адміністрування як гарантії законності діяльності публічної адміністрації потребує постійного оновлення з урахуванням трансформації широкого розуміння публічного адміністрування (поняття наведено в роботі [740]).

Останнім часом з'явилися наукові публікації щодо адміністрування у фінансовій царині. Так, О. Кнейслер, Н. Налукова фінансове адміністрування і менеджмент суб'єктів господарювання розглядають як «... види управлінської

діяльності, що передбачають прийняття фінансових рішень щодо управління формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів ...» [300, с. 173]. Із наведеного визначення вбачається, що «фінансове адміністрування і менеджмент» має зовсім інші змістовні характеристики, ніж «публічне адміністрування» як «... таке, що входить до системи управління і є відмінним від політичних процесів ...» [27].

Акцентуючи увагу на доцільності запровадження в науковий обіг терміна «бюджетне адміністрування», В. Костицький виходить з поєднання в ньому всіх притаманних явищу адміністрування властивостей та функцій. При цьому він вважає за доцільне розглядати бюджетне адміністрування в широкому розумінні як систему управління бюджетним процесом та управління економікою і соціально-культурною сферою в суспільстві за допомогою державного бюджету, а у вузькому – як систему управління бюджетним процесом, що визначений БКУ [349, с. 112]. Наведена позиція має право на існування, а цінність її для нас полягає у виділенні широкого та вузького розуміння адміністрування.

Вітчизняна наука поступово інтегрується в єдиний європейський науковий простір і вводить нові термінології. Наприклад, Ю. Рогачовим проведений історичний аналіз появи та становлення публічного адміністрування як *способу здійснення державного управління*, функціонування та реалізації повноважень органами влади, їхніми посадовими особами. Було виявлено, що публічне адміністрування є сферою державного управління, регулювання відносин держави з суспільством, громадськістю, окремими громадянами [755]. Інакше кажучи, державне адміністрування – це діяльність професійних державних службовців зі здійснення суспільної політики [88], а точніше – прерогатива виконавчих органів влади або чиновника [467]. З цього твердження можна сформулювати висновок, що адміністрування – це вид активної діяльності публічної адміністрації, що є відмінною від координації та менеджменту. Тому поняття «управління» не є тотожним поняттю «адміністрування», перше є загальним відносно другого.

Термін «публічне адміністрування» буде використовуватися далі у контексті вузького сприйняття публічного управління, що є панівним в адміністративно-правовій науці, у зв'язку з чим методологічно обґрунтованим у межах предмета адміністративного права є дослідження інструментів публічного адміністрування.

З урахуванням наведених вище наукових поглядів пропонуємо авторське визначення публічного управління у вузькому розумінні цього слова, яке використовуватиметься далі в роботі. **Публічне управління в його вузькому сенсі** – це правова форма здійснення управлінського впливу держави шляхом використання повноважень публічної адміністрації за допомогою адміністративно-правових заходів для забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави та її окремих регіонів.

З огляду на такий підхід характеристиками публічного управління є таке:

- 1) здійснюється всюди, де виникає необхідність у забезпеченні виконання законодавчих актів, захисту прав і свобод громадян, де є суспільні відносини, об'єкт яких пов'язано з публічними інтересами. Публічне управління здійснюється стосовно конкретних сфер і галузей життя суспільства. Управління публічними фінансами – відповідна галузь публічного управління в межах економічної сфери; 2) здійснюється в основному суб'єктами публічної адміністрації. Але при цьому, діючи за дорученням і від імені держави і реалізуючи функції управління, недержавні суб'єкти наділяються повноваженнями публічно-владного характеру і діють у межах компетенції, встановленої для них нормативно-правовими актами. Тобто наявність особливого суб'єкта – «такого, у якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» у вигляді державних органів виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування (що є, як відомо, формою реалізації публічної влади)» [3, с. 9], – є характерною рисою публічного управління;
- 3) забезпечено «системою адміністративно-правових засобів, за допомогою яких учасники публічно-правових відносин набувають взаємообумовлених прав та обов'язків» [888, с. 57]; 4) адміністративно-правові норми, акти тлумачення

та акти реалізації адміністративно-правових норм є основою для послідовного публічного адміністрування; 5) управлінський вплив, що проявлявся в нашій державі в радянський період та на етапі розвитку української державності через такі форми, як виконання, розпорядництво та керівництво, отримує нині більше забезпечувальний, сприяльний та втручальний характер; 6) юридичне значення полягає у правозастосуванні, адміністративній правотворчості, адміністративній юрисдикції, забезпечуючи адміністративний (позасудовий) порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, коли ми говоримо про загальні закони управлінської діяльності, загальні принципи управління, загальні структуру й особливості управлінських відносин і управлінського впливу, ми будемо розуміти «державне управління» і «публічне управління» як синоніми. Коли ж ідеться про рівні публічного управління, взаємодію органів державного управління, органів місцевого самоврядування та недержавних органів управління, то ці поняття слід розрізняти.

Проведений аналіз наукової літератури дав змогу зробити загальний огляд різних точок зору на сутність і призначення публічного управління. У кожній із них присутній той чи інший переважний фактор чи позиція, яку автори намагаються розкрити під час дослідження проблеми управління. Як правильно зазначила Т. Кагановська, у найбільш загальному вигляді підходи до дослідження публічного управління можуть бути розглянуті як співіснування «широкої» та «спеціальної» моделей управління [231, с. 104]. Це засвідчує його багатоплановість і дає можливість зосередитися на конкретних питаннях, глибоко аналізуючи їх у фінансовій сфері суспільних відносин. Аналіз поглядів на проблеми публічного управління показує, що, розглядаючи їх, можна керуватися цим поняттям як виразом об'єктивної функціональної діяльності суб'єктів публічної адміністрації за назвою «публічне адміністрування». Тут і далі за текстом термін «публічне управління» вживатиметься у вузькому (спеціальному) значенні.

1.3 Повноваження, компетенції публічної адміністрації та інструменти адміністрування в царині фінансів

Не можна говорити про єдність наукових поглядів з приводу визначення категорії «публічна адміністрація». Розуміючи під категорією «родове поняття, що означає розгляд предметів, явищ і т. ін. або їхню важливу спільну ознаку» [95, с. 274], відмітимо три підходи до розкриття змісту категорії, що досліджується: «1) сукупність суб'єктів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфери управління публічним сектором тією ж публічною адміністрацією» [743, с. 13–14].

Т. Карабін, дослідивши основні теорії публічної адміністрації, виділила такі: 1) класична теорія; 2) теорія нового публічного менеджменту; 3) теорія публічного обслуговування [237, с. 9]. Виходячи із попереднього аналізу публічного управління можна стверджувати, що триває розвиток останньої моделі (публічного обслуговування) на сучасному етапі публічного управління.

Поняття публічної адміністрації попри розвиток адміністративно-правової науки й законодавства України офіційно не закріплено [207, с. 121].

У подальшому актуальним здається використання доволі розповсюдженого в ЄС наукового підходу – розгляд публічної адміністрації у двох площинах: організаційній і функціональній (перший і другий складники поняття публічної адміністрації) [965].

Перший складник визначається як організаційна структура публічних інституцій, що здійснюють управлінський вплив на суспільне життя з використанням різних форм діяльності. Цей аспект публічної адміністрації досліджували науковці: С. Вітвіцький [105, с. 149], Д. Власенко [106], Т. Карабін [237], Т. Коломоець, О. Яцун [321], І. Чухлебов [883] та ін.

Досліджуючи організаційний аспект публічної адміністрації, науковці говорять про «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди», «публічну службу» [126] та «систему органів державної

виконавчої влади та місцевого самоврядування» [105, с. 149]. Розглядаючи публічну адміністрацію як певну впорядкованість взаємопов'язаних елементів, що становлять єдине ціле, Я. В. Лазур зазначає: «...управлінські функції виконавчої влади за своїм об'єктивним змістом є однорідними з аналогічними функціями місцевого самоврядування, яке виступає окремою формою реалізації в цілому публічної влади (другою її формою є державна влада)» [379, с. 14]. Тому необхідним є розмежування понять «організаційна структура публічної адміністрації» на дві групи: широкий та вузький сенси.

У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, що не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [326]. Такій позиції на сучасному етапі віддає перевагу Т. Білозерська, яка зазначає, що до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, відносяться незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [69, с. 14]. До публічної адміністрації В. Гаращук зараховує, окрім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і таких суб'єктів: «... державну адміністрацію (законодавча, виконавча, судова та президентська); адміністрацію організацій для надання адміністративних послуг; адміністрацію публічних підприємств державної та комунальної власності ...» [117, с. 22].

О. Джафарова відносить до категорії «органи публічної адміністрації» систему органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яких із метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділено делегованими повноваженнями в усіх сферах функціонування суспільства, діяльність яких спрямовано на реалізацію закріплених у Конституції України прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих осіб, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів [168, с. 52].

Прикладом такого розуміння системи публічної адміністрації є

положення § 1 закону Німеччини про адміністративні процедури, який застосовується до публічної адміністративної діяльності органів влади. До сфери застосування цього закону відносять федеральні органи, установи та фонди публічного права, муніципалітети та муніципальні об'єднання, інші органи влади суб'єктів федерації та юридичних осіб публічного права під час виконання федерального закону від імені федерації. Цей закон також поширюється на суспільну адміністративну діяльність інших суб'єктів, котрі реалізують функції публічного управління [1000].

Виходячи з системи фінансового моніторингу [582], в Україні певні управлінські функції здійснюють: державні органи, юридичні особи публічного права (НБУ), центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (Державна служба фінансового моніторингу України (далі – *Держфінмоніторинг*), Міністерство юстиції України (далі – *Мін'юст*) та ін.), а також юридичні особи приватного права, яким держава делегує цілу низку повноважень.

Вужче за розумінням та більш конкретизоване порівняно з наведеними підходами визначення зустрічаємо в роботі Т. Карабін, яка розкриває поняття публічної адміністрації в так званому організаційно-структурному аспекті як сукупність органів та посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності, у зв'язку з чим її зміст формують суб'єкти, якими є (1) органи виконавчої влади та (2) органи місцевого самоврядування [237, с. 21]. Визначаючи організаційну структуру саме таким чином автор вибудовує функціональні повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) з урахування не тільки цих органів, але й органів, що не належать до перелічених. Наведене теоретичне положення близьке до позицій авторів посібника «Загальне адміністративне право», які фокусують свою увагу на такій структурі: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень. Разом із цим автори

допускають можливість здійснення публічного управління органом законодавчої влади, Президентом, органами прокуратури, однак до кола суб'єктів публічної адміністрації їх не відносять [207, с. 54].

До вузького розуміння відноситься і поняття публічної адміністрації як сукупності органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, а також державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [325 с. 54]. Підтримуючи вище наведені позиції зазначимо, що нині публічна адміністрація в Україні у вузькому розумінні складається: 1) з органів державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні представництва, місцеві державні адміністрації тощо); 2) зі спеціалізованих органів публічної влади (наприклад, Рахункова палата [707], НБУ [682]); 3) із суб'єктів місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) [679]).

До кола суб'єктів публічної адміністрації України в широкому розумінні науковці зараховують також і недержавних суб'єктів (як колективних, так і індивідуальних), яким делеговано владно-управлінські повноваження та які перебувають у безперервній взаємодії з органами публічної влади, виконуючи покладені на них функції. Складності публічної адміністрації в нашій державі пов'язано зі змінюваністю всіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому функціонує адміністрація. Віднесення до публічної адміністрації інших суб'єктів, що виконують публічні функції (Верховна Рада, прокурори та ін.), як правильно зазначив С. Вітвіцький [105, с. 342], визнано спірним і потребує додаткових наукових досліджень.

На підставі проведеного аналізу можемо сформулювати такий висновок: у сучасній юридичній науці існує декілька підходів до визначення поняття «публічна адміністрація», в загальному вигляді їх може бути розглянуто як співіснування «широкої» та «вузької» організаційної структури публічної

адміністрації [272]. Кожна з цих двох моделей має деяку варіативність підходів. Тому, з'ясовуючи певні характеристики публічної адміністрації, дослідник повинен чітко визначитися з предметним колом свого дослідження.

Доречно назвати основні фактори впливу на появу публічного адміністрування, що були наведені М. Міненком: «...вимоги суспільства до зменшення кількості та підвищення продуктивності діяльності державних установ; необхідність упровадження ринкового стилю управління; потреба в децентралізації владної вертикалі; доцільність фокусування уваги на результатах, а не процедурах» [425, с. 14]. З огляду на зазначене розвиток науки адміністративного права в Україні відбудуватиметься в напрямі подальшого наукового пошуку в частині діяльності публічної адміністрації та характеристики її інструментів.

Питання *другого* складника публічної адміністрації (діяльності суб'єктів) досить неоднозначно вирішено в юридичній літературі. В окремих наукових працях висловлюється думка, згідно з якою під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів, а також сукупність адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [352, с. 523]. Функціональний складник іще називають так: «... публічні завдання та функції, а також адміністративні послуги» [478, с. 60] або розглядають його як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, що виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та в межах, визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [55].

Досліджуючи другий складник поняття «публічна адміністрація» (діяльність), авторитетний польський науковець – автор статті «*Istota administracji*» зазначає, що діяльність здійснюється на підставі та в межах законодавства. Діяльність адміністрації є активною та всеосяжною [965]. Велике теоретичне значення має питання співвідношення термінів «діяльність публічної адміністрації» та «публічне адміністрування».

З точки зору С. Чернова, адміністрування можна розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та

фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій [740, с. 20]. Цінність запропонованого підходу полягає в тому, що він дозволяє дати інтерпретацію сутності адміністрування, а також вказує на активну діяльність публічної адміністрації, що становить ядро другого складника публічної адміністрації.

Т. Карабін зазначила, що у функціональній площині виникає «управління», «керування», «адміністрування», «врядування» тощо, а не «адміністрація» [237, с. 9], яке по-суті є складником адміністративно-правового процесу, поняття якого поширюється не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність публічної адміністрації. Адміністративний процес охоплює всю діяльність публічної адміністрації. Цей висновок зроблено з урахуванням наукових напрацювань В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Є. Додіна, Т. Кагановської, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, Є. Кубка, Є. Курінного, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Селіванова, І. Тищенкої, В. Чебан [2; 8; 24; 130; 231; 321; 324; 328; 371; 434; 767; 778; 830; 874] та ін.

У сучасних юридичних джерелах можна знайти кілька підходів до трактування і класифікації категорії «адміністративний процес». Одні автори [372] поділяє цю категорію на види: 1) юрисдикційний; 2) судовий; 3) управлінський. Інші розглядають це явище за умови його поділу на вузьке й широке поняття [368]. Вузьке поняття – юрисдикційний [372, с. 410], а широке – процедурний процес [368, с. 13].

Дослідження публічної адміністрації відбувається крізь призму поняття «владно-управлінська діяльність», під якою український вчений Є. Курінний розуміє комплексну форму владної діяльності законодавчо визначених державних або інших владних суб'єктів, спрямовану на повне та своєчасне втілення в життя суспільних потреб та інтересів, закріплених у нормах адміністративного або інших «управлінських» галузей права [371, с. 25]. Правовий аспект змісту владно-управлінської діяльності передбачає погляд на

неї як на врегульовану правовими нормами діяльність, яка завжди має: повноваження, компетенцію, форми, методи або інструменти публічного адміністрування.

Цікавим для розгляду уявляється визначення компетенції та повноважень суб'єктів публічної адміністрації, що наведене В. Авер'яновим [99], Ю. Георгієвським [121], Д. Голосніченком [130, с. 14–15], Б. Лазарєвим [377], Ю. Тихомировим [828].

Б. Лазарєв досліджував владні повноваження з діалектичних позицій загального й особливого, причому загальне – «компетенцію» – та особливе – «повноваження» – він визначив як права й обов'язки органів державного управління [377]. Найбільший внесок у теорію повноважень був зроблений Ю. Тихомировим, який приділяв увагу цій проблемі в декількох своїх дослідженнях. У його підручниках [824; 828; 828] розкрито владні повноваження суб'єктів владних повноважень, гносеологічні корені, що сягають у природу державної влади, основні характеристики владних повноважень.

Значним здобутком роботи Д. Голосніченка є те, що автор дослідив повноваження як: 1) соціальне явище; 2) загальноправову категорію; 3) категорію відповідних галузей права; 4) правовий інститут у системі певної галузі. Як соціальне явище повноваження розглядаються з позицій зовнішнього виразу їхньої сутності в соціумі, почуттєвого сприйняття членами суспільства. Д. Голосніченко зазначив, що категорія «повноваження» застосовується в різних галузях права [130, с. 14–15]. Тому кожна галузь права (у тому числі і адміністративне право) має власні напрацювання щодо визначення повноважень і компетенції. Як стверджують авторитетні фахівці, «... розвиток адміністративного права, його безупинна трансформація, обумовлена динамічністю суспільних відносин...» [63, с. 180], потребує активного наукового пошуку щодо повноважень публічної адміністрації.

Якщо компетенція є головним складником змісту правового статусу кожного органу, доповнюючись такими важливими елементами, як завдання,

функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за вертикаллю, так і за горизонталлю), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [99, с. 247], то вона може розглядатись як «... комплекс прав та обов'язків органів публічної адміністрації, спрямованих на реалізацію системи політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави ...» [793, с. 16]. Водночас під повноваженнями дослідник пропонує розуміти систему прав та обов'язків (власних або делегованих), наданих державою органам публічної адміністрації.

Як зазначає Г. Ткач, під владними повноваженнями слід розуміти забезпечену законом вимогу належної поведінки і дій уповноваженого суб'єкта відносно громадян та юридичних осіб [832].

М. Міненко сформував основні компетенції публічного адміністрування з таких складників: інтелектуального, функціонального, соціального [425, с. 13], які мають місце в таких видах компетенцій: предметна, суб'єктивна, територіальна, темпоральна [221, с. 323–324]. Вочевидь, такі підходи мають право на життя, але розвиватися у межах цього дослідження не будуть.

Отже, критичний огляд українських та зарубіжних наукових джерел, що розглядають повноваження та компетенції суб'єктів публічної адміністрації, дозволив дійти висновку, що термін «повноваження публічної адміністрації» є загальноновживаним у теорії адміністративного права, змістом якого є система прав і обов'язків, якими наділено суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому. Поняття «компетенції публічної адміністрації» є загальним відносно повноважень, про які йдеться за умови конкретного публічного адміністрування.

Виділення другого складника публічної адміністрації (діяльності) дає можливість досліднику детально проаналізувати найважливіші характеристики діяльності, яку цілком справедливо можна назвати «публічним адмініструванням». Загальноприйнято виділяти форми та методи діяльності

суб'єктів публічної адміністрації, які складають певні інструменти.

У тлумачному словнику слово «форма» пояснюється як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; суворо встановлений порядок у будь-якій справі тощо [95, с. 713], а слово «інструмент» – як знаряддя [95, с. 259].

Прийом або система прийомів, застосовуваних в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо), – таке визначення слова «метод» дає Великий тлумачний словник української мови [95, с. 339]. Сутність поняття методу управління та його змістовної характеристики як елемента управлінського процесу віддзеркалюють два взаємопов'язаних моменти: по-перше, характер і форми соціальних взаємозв'язків керівного суб'єкта з керованими об'єктами і підлеглими особами; по-друге, ті кошти, які керівний суб'єкт використовує або може використовувати як знаряддя управлінського впливу на керовані об'єкти і підлеглих осіб.

З урахуванням наведеного методи управління слід розглядати як сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, застосовуваних суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення адміністративно-управлінських функцій (у тому числі сервісних) або у процесі розроблення, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Сукупність методів або їхнє групування становить «інструменти публічного адміністрування».

М. Байтін у 1969 р. дав таке визначення правових форм здійснення функцій держави: однорідна за своїми зовнішніми ознаками (характером і юридичними наслідками) діяльність державних органів, пов'язана з виданням юридичних актів [39]. Нині розгляд правових форм публічної адміністрації супроводжується аналізом різноманітних інструментів діяльності.

Під формами управлінської діяльності зазвичай розуміють способи вираження її змісту, систему внутрішньо взаємопов'язаних способів здійснення функцій управління, певний зовнішній вираз конкретних управлінських дій як частини управлінської діяльності [331, с. 57] у межах встановленої компетенції

[323, с. 43], при тому, що види форм науковці виділяють за різними критеріями.

Вважаємо за доцільне в контексті адміністративно-правового дослідження управління публічними фінансами провести класифікацію форм публічної адміністрації, де за основу буде взято точку зору І. Ріхтера і Г. Шупперта, які виділяють такі форми управління: 1) правотворчість (постанови, статuti, адміністративні приписи); 2) адміністративні акти; 3) публічно-правові договори; 4) прості адміністративні дії; 5) приватноправова адміністративна діяльність (наприклад, надання субсидій) [748, с. 135–492].

Суб'єкти публічної адміністрації широко застосовують адміністративні дії, до яких В. Чиркін відносить: адресні завдання, призначення або звільнення з посади, реєстрацію певних дій, установлення стандартів і квот, облік і статистику, оформлення державних і муніципальних замовлень, розпорядження об'єктами власності, освіти, реорганізацію або ліквідацію підвідомчих об'єктів, припинення або скасування правових актів підвідомчих органів і посадових осіб, технічні операції тощо [879]. Наведені адміністративні дії слід поділяти на прості адміністративні дії та адміністративні акти, як було запропоновано І. Ріхтером і Г. Шуппертом [748, с. 135–492].

Чинним законодавство України виокремлено групу адміністративних дій публічної адміністрації та названо її *адміністративні послуги*, під якими розуміється «... результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи ...» (п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги») [537]. Встановлено законодавчо, що електронна довірча послуга – послуга, яка надається для забезпечення електронної взаємодії двох або більше суб'єктів, які довіряють надавачу електронних довірчих послуг щодо надання такої послуги [571].

Адміністративні послуги надаються публічною адміністрацією в різних галузях управління, у тому числі – фінансовій. Такі адміністративні послуги, що надають суб'єкти безпосереднього управління публічними фінансами, видається можливим назвати «адміністративно-фінансові послуги», які є

науковою категорією, що потребує подальших наукових розробок.

Обґрунтування таких позицій можна вважати внеском у вирішення концептуальних положень про форми публічного адміністрування, однак не вирішено питання: чи всі наведені вище форми управління можна вважати формами адміністрування? Для з'ясування цього слід додатково звернутися до різних наукових джерел.

Існують різні підходи до групування методів. Одні вчені виділяють групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративно-управлінські), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні. Більш поширеним є інший підхід, за яким поділяють групи за такими ознаками: 1) масштабом застосування; 2) характером і спрямованістю організаційної взаємодії; 3) видами застосовуваних засобів управлінського впливу.

За масштабом застосування всі методи управління поділяють на загальні та спеціальні. Загальні методи управління застосовуються в усіх царинах, галузях і на всіх ділянках публічного управління, на всіх його ієрархічних рівнях для вирішення будь-яких завдань і здійснення управлінських функцій. До цієї групи методів управління належать переконання і примус. Спеціальні ж методи управління застосовуються лише в небагатьох галузях і царинах державного управління або хоча і в багатьох, але епізодично, для вирішення окремих управлінських завдань. За характером організаційної взаємодії виділяють правові та неправові методи відносин керівних суб'єктів з керованими об'єктами. За видами застосовуваних засобів впливу на керовані об'єкти і підлеглих осіб методи управління поділяються на методи переконання, стимулювання і примусу [331, с. 61]. Це особливо актуально під час трансформації моделі публічної адміністрації в «установи» з державним або змішаним фінансуванням, що передбачає більшу автономію в оперативному управлінні. Це веде до розширення повноважень органів державної влади щодо делегування повноважень «установам». З урахуванням цього буде конкретизовано інструменти управління. «Договірні відносини» починають

переважати над ієрархічними. Застосування «принципу субсидіарності» стає системним. Багато резервних служб, що раніше перебували в управлінні держави, нині «передаються на аутсорсинг» для забезпечення відповідальності в «установі», на кшталт бізнесу. Оновлена мотивація до роботи гарантує кращі результати. Та це принципово не змінює ситуації у формах та методах управлінського впливу публічної адміністрації, і надалі використовуються поняття централізації, децентралізації, деконцентрації. Наука адміністративного права не лише вивчає питання публічного управління – вона є сукупністю принципів та умов, що стосуються організації та процедур управління незалежно від правового статусу установи. Існують певні особливості як у функціонуванні публічної адміністрації, так і в управлінні «установами». Адміністративна наука виходить далеко за межі правового регулювання шляхом інтеграції різноманітних методів організації, фінансування, управління персоналом тощо, а також допомагає забезпечити чітке дотримання закону в управлінській діяльності [927, с. 29].

Характеризуючи власне компетенцію органів влади, науковці пропонують враховувати не лише характер прав і обов'язків, а й деяких інших складників їхнього правового статусу, насамперед завдань і функцій (хоч текстуально вони можуть і не розмежовуватись) [99, с. 247]. Одна й та сама функція може реалізовуватись за допомогою різних форм та інструментів. Виходячи із цього – функція, компетенція та повноваження, форма, інструменти публічного адміністрування є певною мірою взаємозалежними категоріями, «... адже навіть розкриття змісту форми здійснюється за допомогою вказівки на компетенцію. Зазначається, що під формою управління слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене в межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети» [322, с. 212].

Професор Ж. Лангорода запропонував розглядати завдання публічної адміністрації, пов'язуючи їх із завданнями публічної служби. Завдання адміністрації (як і публічної служби) – проводити періодично на основі та в

межах законодавства на професійних засадах зміну середовища, у якому вона функціонує. Існує взаємозалежність адміністрації та середовища – зміна одного тягне за собою зміну іншого [955]. І така закономірність впливає на організацію і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону і здійснюють інші адміністративні функції в публічних інтересах [325, с. 54] через адміністративну діяльність, здійснювану цією адміністрацією в інтересах суспільства, через царину управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [742].

І. Понкін вважає функціями публічної адміністрації таке: забезпечення і втілення конституційно-правового імперативу соціальності держави; забезпечення умов щодо підтримання та поліпшення добробуту і якості життя населення, превенція і зниження бідності, виконання соціальних зобов'язань перед суспільством, передусім щодо осіб, які потребують особливої соціальної підтримки; захист прав і свобод людини і громадянина, захист гідності особистості, захист прав і гідності народів країни; забезпечення правопорядку і законності, забезпечення безпеки особистості, сім'ї, суспільства і держави, обороноздатності й оборони країни; підтримка, забезпечення, охорона і захист фундаментальних основ національного публічного порядку, суверенітету і державного устрою; зокрема, охорона і захист історично сформованих, загальновизнаних у суспільстві й загальнопідтримуваних принципів і норм моральності й моралі, культурних і моральних підвалин і традицій; забезпечення умов для збереження, відтворення і трансляції культур народів країни; підтримка стабільності економіки, забезпечення умов для її позитивного і з необхідною позитивною динамікою розвитку та для її стійкості, резистентності й резильєнтності по відношенню до кризових та інших негативних факторів; стимулювання, закріплення, за необхідності – інституціоналізація позитивних соціально-економічних змін, а також редукування негативних змін; надання публічних послуг; самовідтворення й функціонування самої системи публічного управління [520, с. 75–76].

С. Вітвіцьким виділені складники управлінської діяльності публічної

адміністрації: 1) організаційний, зокрема публічно-сервісний; 2) контрольний. Поряд з управлінською публічна адміністрація здійснює юрисдикційну діяльність у публічно-правових відносинах [105, с. 342–343]. Такий підхід до поділу функцій публічної адміністрації на дві великі групи (управлінські та юрисдикційні) є цілком виправданим.

Функції публічного управління розвиваються разом із різними підходами до управління в державі [973]. І сьогодні продовжується пошук оптимальної форми публічного адміністрування, що безпосередньо пов'язано з дослідженням меж публічного управління. Питання полягає в тому, що публічна адміністрація втручається в суспільне життя лише в таких формах, які потрібні суспільству в цей період; межі управлінського впливу залежні від використання певних форм приватного сектора (договори) [965, с. 25].

Нижче сформульовано низку притаманних публічній адміністрації характерних рис у царині публічних фінансів із використанням точок зору С. Вітвіцького [105], В. Колпакова [323], Т. Кравцової [352], І. Ріхтера [748], А. Солонар [352], А. Школика [892], Г. Ф. Шупперта [748] та ін.

У структурно-організаційному плані то є певним чином узгоджена система, яку утворюють офіційні інституції, до яких належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, спеціалізовані органи управління, що здійснюють безпосереднє управління. При цьому слід уточнити, що функції з управління публічними фінансами виконують також публічні заклади, організації, установи, фонди, яким держава або територіальна громада делегувала владні повноваження (опосередковане управління). Організаційно вони не відносяться до категорії «публічна адміністрація», але реалізують «публічне адміністрування». Структурно-функціональну систему публічної адміністрації (адміністрування) у царині фінансів як частину адміністративного процесу утворюють функції, формування яких забезпечує певний публічний інтерес.

1.4 Публічний інтерес управління публічними фінансами як чинник формування адміністративно-правового регулювання

Публічні інтереси, створювані державою, є підґрунтям функціонування державних та громадських інститутів. Приватні інтереси відбивають потреби громадян і організацій та є головним фактором їхньої діяльності. Необхідність урахування приватного та публічного інтересу характеризує сучасну взаємодію особистості, суспільства та держави. Їхнє оптимальне співвідношення можливе за поваги до інтересів одне одного, взаємної відповідальності та лише в державі з високорозвиненими демократичними інститутами, стабільною економікою, сформованою політичною системою.

Ускладнення суспільних відносин в Україні, спричинене суперечливими економічними, політичними, правовими, соціальними процесами на тлі глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, зумовлює ускладнення співвідношення приватних і публічних інтересів у царині публічних фінансів. Наслідком зазначеного стають їхнє протистояння та навіть конфлікти. У правовому регулюванні фінансових відносин дисбаланс інтересів характеризується тим, що один з інтересів починає надмірно й необ'єктивно домінувати. Недостатність коштів для реалізації функцій держави, з одного боку, і зниження рівня життя населення – з іншого, зумовлюють нагальну потребу виявлення й задоволення публічних та приватних інтересів у фінансовій сфері.

Пріоритет права в регулюванні питань забезпечення балансу особистого та суспільного зумовлено його призначенням як першоосновою розмежування приватних і публічних інтересів, що взаємодіють між собою, не конфліктують та не суперечать одне одному. В ідеалі право повинне забезпечити їхнє розумне співвідношення, мінімізувати дисбаланс, знайти способи подолання колізій. Особливо важливим є досягнення такої рівноваги для царини управління публічними фінансами України, де суперечність інтересів особистості й держави негативно впливає на функціонування суспільних відносин, знижує

значення закону, показує кризу довіри, знижує рівень правосвідомості та навіть призводить до правового нігілізму.

Звернення до наукових праць із права дає змогу виокремити аналітичні дослідження, присвячені різним аспектам публічних інтересів, що стали предметом наукового аналізу таких вітчизняних учених, як Д. Білінський [67], Е. Дмитренко [172], І. Жаровська [199], Є. Лакушева [381], О. Макух [402], О. Мельничук [417], М. Перепелиця [489], С. Савченко [771], В. Селіванов [779], О. Харитонova [861], О. Щербанюк [991]; російських – А. Даньков [144], Д. Бахрах [47], А. Зеленцов [220], А. Кряжков [362], Е. Охотський [477], Б. Россінський [49], Ю. Старилов [49], Ю. Тихомиров [828], К. Тот'єв [834], В. Чиркін [879]; польських – Невядомський і Пакут [973] та ін. Водночас критерії встановлення балансу публічних і приватних інтересів у царині публічних фінансів, як і дисбалансу цих інтересів, не тільки не визначено в законодавстві, не напрацьовано судової практики, але й недостатньо вивчено в літературі.

Аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку про багатоаспектність категорії «інтерес». На підставі аналізу позицій науковців щодо розуміння природи інтересу та його місця в суспільних відносинах виділено такі основні підходи до визначення інтересу: 1) інтерес як об'єктивне явище, що існує незалежно від свідомості суб'єкта, як обов'язковий атрибут великих соціальних груп (включаючи суспільство загалом), обов'язок щодо реалізації (досягнення, збереження й розвитку) якого покладено на державу (А. Кряжков, К. Тот'єв) [362, с. 93; 834, с. 20]; 2) інтерес як об'єктивно-суб'єктивне явище, що визнане державою та забезпечене правом, задоволення якого є умовою і гарантією існування та розвитку громадянського суспільства (О. Мельничук, Ю. Тихомиров) [417, с. 117; 828, с. 55].

Наведені підходи не відбивають усього спектра поглядів на зміст і значення публічного інтересу в суспільстві. У контексті досліджуваної проблематики важливим завданням дослідника було виокремити підходи, у яких публічний інтерес розглядається як явище об'єктивно-суб'єктивне. Саме в

таких підходах є раціональне зерно для подальшої характеристики інтересу в галузі управління публічними фінансами.

Е. Охотський визначає загальний зміст поняття «інтереси» як «глибинні причини діяльності соціального суб'єкта, спрямованої на задоволення його потреб. Інтереси усвідомлюються людьми і є базовими спонукальними мотивами до різних видів соціально-політичної, виробничої, творчої та суто побутової діяльності» [477, с. 73]. А. Даньков визначає публічний інтерес як той, який держава позначила як публічний [144, с. 23]. Наведені підходи, на нашу думку, неспроможні забезпечити повноту, всебічність і належну якість наукового пошуку характерних рис публічного інтересу управління публічними фінансами, тому в розкритті змісту останнього їх використано не буде.

У контексті дослідження порушеної проблематики слушною видається думка Д. Бахраха, Б. Россінського і Ю. Старилова, які зазначили, що теорія інтересів визначає види інтересів, що забезпечуються окремими правовими нормами (принципами), і вказали напрями правового регулювання конкретних суспільних інтересів або дій. Цю теорію спрямовано перш за все на виявлення публічного інтересу, що забезпечується утвореними правовідносинами. Публічне право слугує державним (суспільним) інтересам, приватне – регулює приватні інтереси. Теорія інтересів торкається лише загальних аспектів розмежування публічного (адміністративного) і приватного (цивільного) права [48, с. 60–61].

Аналогічних висновків дійшли і вітчизняні правники, які під публічним інтересом, на задоволення якого спрямовано норми адміністративного права, пропонують розуміти не щось абстрактне, а вагомий важіль не тільки відображення, а й забезпечення реалізації сукупності індивідуальних інтересів членів громадянського суспільства [11, с. 130]. Цей науковий результат узгоджується з твердженням польського дослідника Пакути, який зазначив, що публічний інтерес – це об'єктив допустимого державного втручання в соціальні та цивільно-правові відносини, права та свободи громадян, проте це й межі довільної поведінки особистості. Це визначальний предмет публічного

управління, що проявляється в усіх царинах суспільної діяльності [920].

Розвиваючи ідею про те, що саме публічні фінанси є предметом фінансового права, А. Козирін відзначає, що публічні фінанси становлять сферу зіткнення різноманітних, інколи суперечливих та різноспрямованих інтересів: державних, групових, індивідуальних [315]. При цьому від можливості знаходження компромісу між взаємодією різних інтересів буде залежати у кінцевому результаті соціально-економічна та політична стабільність у державі, можливість нормального функціонування їх усіх. Виправданим і науково обґрунтованим варіантом знайденого компромісу вважаємо визначення у нормативно-правових актах так званих «фундаментальних національних інтересів України» (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [683]).

У наукових дослідженнях щодо «публічного інтересу» в контексті вивчення проблем публічного права Ю. Тихомиров [828] акцентує увагу здебільшого на нормативному змісті поєднання та зумовленості інтересів держави та суспільства. Дослідженню нормативного змісту публічного інтересу присвячено роботи І. Венедіктової, яка зазначає: «... як і право, інтерес, що охороняється законом, виступає регулятором суспільних відносин і певним каталізатором виникнення, зміни та припинення правовідносин... Властива йому регулятивна функція реалізується шляхом надання законної (легітимної) охорони інтересам, які відповідають основоположним критеріям розвитку соціуму, держави. На відміну від права, інтерес не має охоронної функції і впливає на відносини не активно, а реактивно ...» [96].

Доречним є використання напрацювань І. Жаровської, яка підкреслює, що «публічний інтерес не зводиться до простої суми приватних інтересів, доволі часто в короткостроковій перспективі багато в чому їм суперечить. Але оскільки від реалізації публічних інтересів залежить факт існування і нормального функціонування будь-якого суспільства, то саме реалізація публічного інтересу слугує передумовою і гарантією реалізації окремих приватних інтересів. Іншими словами, реалізація публічних інтересів створює

середовище для реалізації приватних інтересів» [199]. В узагальненому вигляді публічний інтерес слугує меті забезпечення цілісності та стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації та імперативний характер, його захищають різні державно-владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах, що були описані Е. Дмитренко [172]. Забезпечення такого інтересу передбачає застосування складної системи заборон, дозволів, приписів. Як зазначає В. Чиркін, примус, який використовує публічна влада, має особливий характер. У його основі не моральні, а правові норми, не тільки переконання, але й сила [878, с. 11].

Розглядаючи правові аспекти категорії «інтерес», Є. Лакушева встановила, що будь-яка правова норма виражає певний інтерес. Взаємозв'язок права та інтересу полягає в тому, що право виражає інтереси, забезпечує їхню охорону та захист, установлює порядок їхньої реалізації. Право є формою існування інтересів [381, с. 13]. Дійсно, взаємна обґрунтованість публічного інтересу і права викриває доволі важливі речі, як-от: «...публічні інтереси виступають відправною точкою і детермінують функції, цілі, обов'язки органів публічного управління» [520, с. 81]. Вчені наполягають на взаємній залежності публічного інтересу з певною формою держави. Так, правова держава, згідно з обґрунтованим судженням А. Зеленцова, – це держава, у якій публічна адміністрація в особі своїх органів і посадових осіб, що діють у межах установленної законом компетенції, реалізує публічний інтерес у рамках адміністративних процедур за допомогою дій і рішень, прийнятих на основі та на виконання закону та контрольованих установами адміністративної юстиції [220, с. 22]. Виходячи з наведеного, доречно зазначити, що, по-перше, публічний інтерес отримує відповідну цінність тільки тоді, коли він набуває правової форми. За допомогою правового регулювання закріплюються мета, способи досягнення такої мети, структура та способи гарантування реалізації публічного інтересу. Це є проявом регулятивної функції права. По-друге, належним чином закріплений публічний інтерес забезпечує розвиток правової держави. По-третє, держава під час задоволення публічного інтересу

використовує примус.

Дослідження публічного інтересу як багатоаспектного явища дало можливість Д. Білінському дійти значущих для розвитку вітчизняної науки висновків. Він зазначив, що публічний інтерес можна аналізувати з різних ракурсів: а) як засіб соціального регулювання; б) як системоутворювальну конструкцію; в) як об'єкт правової охорони; г) як підставу для застосування особливих юрисдикційних процедур захисту [67]. Ці висновки зроблено на підставі узагальнення різноманітних теорій щодо з'ясування природи публічного інтересу, які стали в нагоді під час формулювання характеру публічного інтересу управління публічними фінансами.

Управління в державі уособлено складною системою органів влади, що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах, виконують різні функції держави шляхом повсякденної адміністративно-управлінської діяльності. Одним із завдань такої діяльності є реалізація публічного інтересу, що має різні характеристики в кожній сфері та галузі управління. Постає питання можливості введення в науковий обіг такого поняття, як «публічний інтерес управління публічними фінансами».

На користь позиції про необхідність введення та дослідження цього явища дає визначення П. М. Годме. Існують відмінності між приватними і публічними фінансами не тільки в їхній економічній суті, а і в меті їхнього функціонування, яку в останніх пов'язано з «публічним інтересом», «публічними благами», що визначаються у вітчизняній науці по-різному. Є. Петров та М. Жукова вважають, що інтерпретація терміна *public good* як публічних благ є більш прийнятною порівняно з суспільними [492]. В. Герасименко цілком обґрунтовано вважає, що термін «публічні» зустрічається частіше, ніж «суспільні» або «загальносуспільні», хоча і останній уведено в науковий обіг термінів [122] та використовується у законодавстві України [698].

Певним досягненням і цінністю для наших досліджень є сучасні українські роботи, присвячені вивченню публічного інтересу в контексті

правового регулювання фінансових, цивільних і господарських правовідносин. Метою дослідження І. Венедіктової було розроблення на основі наукового аналізу теоретичних засад захисту інтересів у цивільному праві, охоронюваних законом, виявлення їхньої цивільно-правової сутності для вдосконалення чинного законодавства [96], а Д. Білінський [67], Е. Дмитренко [172], Є. Лакушева [381], О. Макух [401] та інші досліджували співвідношення публічних і приватних інтересів у межах фінансового-правового регулювання.

Поділяючи погляди І. Венедіктової, зазначимо, що публічний інтерес може й повинен бути віддзеркаленим у нормах як публічного, так і приватного права, оскільки тільки «роботою» публічного інтересу буде забезпечено інтерес приватний. Велика значущість публічних інтересів для збалансованого суспільного розвитку полягає саме в тому, що їх спрямовано на забезпечення інтересів кожної окремої особистості, що охороняється законом, і тим самим вони мають підпорядковуватись інтересам приватним, особистим. Категорія публічності в суспільстві підлягає постійному переосмисленню [96]. Саме адміністративне право спрямовано на забезпечення публічних інтересів і реалізацію державних функцій і завдань; «в адміністративно-правових відносинах відбито всі основні характеристики державного управління, а також публічні інтереси, що реалізуються у процесі практичного здійснення функцій органами виконавчої влади» [48, с. 62]. А стратегічна мета адміністративного права досягається виконанням його головних завдань, формування яких відбувається згідно з двома основними функціями цієї галузі права. Першим завданням Є. Курінний вважає здійснення правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення прав і обов'язків людини під час реалізації публічних потреб у межах владно-управлінської діяльності, другим – здійснення правового захисту зазначених відносин [371, с. 12].

Польські вчені у контексті дослідження публічної адміністрації [965] наголошують на тому, що ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке слугує всім».

Нова доктрина адміністративного права, що формується в нашій країні,

передбачає деяке зміщення акцентів, нове розуміння «публічності», спричинене поверненням до основних людських цінностей, до визнання і закріплення невід'ємних природних прав людини і громадянина. Тому і публічний інтерес слід розуміти нині не як щось абстрактне, а як сукупність індивідуальних інтересів всіх членів громадянського суспільства [861, с. 233]. Норми адміністративного права впорядковують та закріплюють найбільш доцільні суспільні відносини, охороняють ці відносини; витісняють зі сфери управління суспільні відносини, що не відповідають сучасним умовам; сприяють виникненню та розвитку нових інститутів упорядкування суспільного життя [322, с. 49]. Погоджуючись загалом із необхідністю наповнення адміністративно-правових норм публічним інтересом, звернемо увагу на співвідношення понять «публічний фінансовий інтерес» та «публічний інтерес управління публічними фінансами», зокрема й на загальну мету першого та другого явищ.

Установленню меж і характерних рис публічного інтересу управління публічними фінансами сприяє з'ясування змісту «публічного фінансового інтересу», який досліджував М. Перепелиця. Він визначив його як матеріальний (економічний), що виявляє себе в царині виробництва, розподілу та використання матеріальних благ. Як підкреслює автор, йтиметься не про всі матеріальні блага, що концентруються в суспільстві, а лише про частину благ, що є за своєю сутністю публічними [489, с. 113]. З цього твердження можна зробити декілька застережень. *По-перше*, категорія «публічний фінансовий інтерес» не збігається з категорією «публічний інтерес управління публічними фінансами», оскільки першу наділено науковцями матеріальним (економічним) змістом, а друга має управлінську природу і «створює належні умови» для забезпечення публічного фінансового інтересу. *По-друге*, спрямованість управлінської діяльності визначає природу публічного інтересу управління публічними фінансами, а він, у свою чергу, зобов'язує державу мінімізувати негативні наслідки для приватних інтересів під час публічної фінансової діяльності, однак він не забезпечує балансу приватних і публічних інтересів. А

публічний фінансовий інтерес зобов'язує державу в особі уповноважених нею органів щодо «досягнення та створення політико-правових передумов для збереження та підтримання балансу приватних і публічних інтересів, шляхом максимального задоволення публічного інтересу в фінансовій сфері ...» [67]. *По-третє*, мета задоволення певних потреб під час реалізації «публічного фінансового інтересу» та «публічного інтересу управління публічними фінансами» не є тотожною.

Тож, можемо дійти проміжного висновку, що категорії «публічний фінансовий інтерес» та «публічний інтерес управління публічними фінансами» розбіжні за змістом. Розглядатися відокремлено від інтересів суспільства вони не можуть. Ці категорії тісно переплітаються та потребують детального розгляду в їхній єдності.

Аналізуючи різні точки зору щодо публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні, О. Макух виділила його ознаки, серед яких: «... 3) такий інтерес є важливим для значної кількості осіб, що вказує на його оцінювальний і несталий характер; 4) передбачає обов'язкове визнання державою; 5) є запорукою збереження цілісності та поступу суспільства і держави; 6) його задоволення є об'єктивною умовою існування та розвитку спільноти, держави, громади ...» [401, с.127–128]. Погоджуючися з висновками О. Макух, зазначимо, що публічний інтерес управління публічними фінансами – це явище, яке закладає основи для задоволення публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні.

Наступне питання, що підлягає аналізу, – це співвідношення публічного інтересу управління публічними фінансами та приватних інтересів. Існує низка підстав стверджувати, що держава в цій царині опікується перш за все державними інтересами, забезпечуючи реалізацію приватних.

Публічні інтереси України у процесі розбудові державності мають широкий спектр напрямів (наведено в окремих положеннях Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [584]). Тому виникає питання: як ці та інші публічні інтереси будуть співмірними з інтересами фізичних і

юридичних осіб? Жоден нормативний акт не визначив відповідей на це запитання, тому актуальними залишаються дослідження науковців, які зазначають, що «орієнтиром у формуванні й обґрунтуванні певних форм (моделей) співвідношення приватних і публічних інтересів є ст. 3 Конституції України та рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Водночас історичний досвід засвідчує, що існує низка умов і причин, за яких має бути встановлено пріоритет публічних інтересів чи то їх баланс» [771, с. 526].

Розгляньмо аспект публічного інтересу за напрямками реформування, які наведено у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. з урахуванням документа SIGMA «Принципи державного управління»: «... управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит)» [165]. У цьому стратегічному акті наведено складники публічного інтересу в управлінні державними фінансами, які поширюються на фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, на управління публічними недержавними грошовими фондами, на виконання делегованих функцій з управління публічними фінансами з боку недержавних суб'єктів тощо. Публічні фінанси, на думку Р. Гаврилюк, мають парадоксальні взаємовиключні властивості задовольняти як публічні, так і приватні інтереси [114, с. 159]. Тому цілком справедливо можна припустити, що публічний інтерес у фінансовій сфері – явище багатогранне, яке забезпечує оптимальне співвідношення публічних і приватних інтересів, є необхідною умовою гармонійного розвитку суспільства, окремої особистості, ефективності функціонування держави [402, с. 109]. Однак Україною такого співвідношення досягти поки що не вдалося. Реформи, які було розпочато в 2015 р. в Україні, з одного боку, розширили спектр свободи економічної діяльності громадян, а з іншого – призвели до обмеження їхніх інтересів (посилення податкового тягара, зниження рівня життя та рівня законності). При цьому гіпертрофована увага до публічних інтересів пригнічує

приватні, не дозволяє їм динамічно розвиватися і повною мірою реалізовуватися. Незадоволення проваджуваною державною політикою посилює протистояння влади і населення, за якого адекватне співвідношення приватних і публічних інтересів стає неможливим.

На сьогодні концепція співвідношення приватних і публічних інтересів не набула належного розроблення в законодавстві [904] не дивлячись на те, що «... недовіра до державних інститутів – нових і старих, до політиків – владних і опозиційних переростає у глибокі зневіру, апатію та депресію» [524]. Факт незбалансованості приватних і публічних інтересів у нашій державі, який впливає із наведеного, породжує необхідність розмежування вказаних видів інтересів і з'ясування механізмів їхнього збалансування.

У відповідних межах вирішити проблему оптимального співвідношення публічних і приватних інтересів у нашій країні вповноважений Конституційний Суд України (далі – КСУ). Майже відсутня судова практика щодо визначення оптимального співвідношення приватного і публічного інтересів, що підкреслює складність та багатоаспектність досліджуваного питання. У зв'язку з цим значущість рішень КСУ, у яких подається правова позиція щодо меж реалізації інтересів, важко переоцінити. Наприклад, КСУ вказав на зобов'язання законодавця дотримуватися балансу приватних і публічних інтересів під час створення парламентського фінансового контролю як «певної гарантії охорони законних інтересів платників податків та зборів» [101]. В іншому рішенні КСУ розглянув співвідношення публічних інтересів, зафіксованих у бюджетному законодавстві, і приватних інтересів працівників виконавчого апарату районних і обласних рад [753]. І впевнено можна стверджувати, що це рішення було винесено відповідно до «принципу пропорційності» (*principle of proportionality*), що відповідає сучасному праворозумінню ліберального типу в Європі, – нове поняття для вітчизняної теорії та практики. Для ЄСПЛ, практику якого українські суди застосовують під час розгляду справ як джерело права (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [542],

характерне еволюційне тлумачення норм: ЄСПЛ свідомо виходить з того, що одна й та сама норма права, фактична ситуація або обставина залежно від того, у який час вони настали, можуть тлумачитися по-різному і, як наслідок, мати різний правовий результат.

Саме ці обставини дають можливість втілити у праві оптимальне співвідношення приватного і публічного інтересу, у якому інтереси не протиставляються один одному, а взаємодіють на партнерській основі.

Оцінюючи правомірність та виправданість припустимих обмежень прав і свобод, ЄСПЛ послідовно вирішує чотири групи питань: 1) чи було оскаржуване обмеження (втручання), передбачене законом; 2) чи переслідувало воно одну з легітимних цілей, зазначених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод людини; 3) чи було воно «необхідним у демократичному суспільстві»; 4) чи було воно пропорційним до тієї правомірної мети, якої намагалися досягти.

Публічний інтерес як доктринальна категорія у фінансовій сфері становить гармонізований інтерес публічних і приватних партнерів та ґрунтується на засадах європейського принципу пропорційності, який українською часто перекладають як принцип співрозмірності та який передбачає співрозмірне обмеження прав та свобод людини для досягнення публічних цілей. Принцип співрозмірності спрямовано на встановлення заходів, ужитих інституціями ЄС у визначених межах. Відповідно до цього правила, і діяльність ЄС повинна обмежуватися завданнями, що встановлені договорами. Інакше кажучи, зміст та форма діяльності повинні відповідати поставленій меті. Принцип співрозмірності врегульовано ст. 5 Договору про ЄС. Критерії його застосування викладено у Протоколі (№ 2) про застосування принципів субсидіарності та співрозмірності, що містяться в додатку до Договорів [934].

Характерним прикладом вирішення ЄСПЛ проблем дотримання балансу публічних і приватних інтересів є розгляд податкового спору (справа Газус Досьєр унд Фордетекнік ГмбХ проти Нідерландів (1995 р.) [750]. Важливо, що

під час його розгляду ЄСПЛ уперше сформулював принцип застосовності положень ст. 1 Протоколу № 1 до податкового спору, що в подальшому мало колосальне значення для розгляду інших фінансових суперечок.

Фабула справи полягає в такому: німецька компанія постачала товар голландської компанії за умови збереження за собою титулу на товар (бетономішалка) до надходження платежу. Перш ніж платіж надійшов постачальнику, товар було заарештовано голландськими податковими органами влади за несплату заборгованості за податками. Німецький постачальник стверджував, що арешт товару голландськими органами влади був порушенням права власності.

ЄСПЛ постановив, що арешт бетономішалки був частиною системи заходів держави щодо забезпечення збору податків, отже має бути розглянутий із точки зору третьої норми ст. 1, яка дає право договірним державам «забезпечувати сплату податків або інших зборів чи штрафів». ЄСПЛ установив, що арешт бетономішалки не суперечив ст. 1 Протоколу № 1. Ця справа ілюструє єдиний підхід ЄСПЛ при застосуванні принципу справедливої рівноваги між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту основних прав особистості, у цьому випадку – права на мирне володіння майном.

Безумовно, з точки зору дослідника рішення ЄСПЛ у справі «Газус Досьєр унд Фордетекнік ГмбХ проти Нідерландів» є цікавим та корисним, оскільки саме тут ЄСПЛ уперше зафіксував принцип співвідношення публічного і приватного інтересу в межах податкового права, що дозволило вивести прецедент для багаторічної практики. Складність рішення в цій справі та його неоднозначність вимагали від ЄСПЛ узагальнити свою усталену прецедентну практику задля обґрунтування своєї позиції. Але це зробило рішення надзвичайно корисним для дослідників і практиків, тому що в цій частині воно стало певним підґрунтям для висновку, що зроблений О. Макух: «...пряма вказівка на необхідність дотримання балансу інтересів ЄСПЛ розкривається через посилення на необхідність дотримання принципу

справедливого розподілу прав і обов'язків суб'єктів фінансових (податкових) правовідносин, межі втручання або невтручання у діяльність зобов'язаних осіб правовідносин...дотримання і порушення презумпції сумлінності» [402, с. 109].

З урахуванням наведеного зазначимо, що публічний інтерес управління публічними фінансами має дуалістичний характер: *по-перше*, він спрямований на створення належних умов для забезпечення реалізації публічного фінансового інтересу. *По-друге*, він зобов'язує державу мінімізувати негативні наслідки для приватних інтересів під час публічної фінансової діяльності, при цьому держава не закладає основ для балансу із приватним інтересом (окреслено в публікації [967]). Державний інтерес під час забезпечення публічної фінансової діяльності є домінуючим.

1.5 Понятійно-категоріальний апарат дослідження організаційно-правових основ управління публічними фінансами

Предметне поле цього дослідження можна розглядати з декількох точок зору: зосередившись виключно на правовому вимірі управління публічними фінансами, досліджуючи його складники та ознаки, ураховуючи історичну ретроспективу розвитку управлінських процесів у фінансовій сфері, зважаючи на процесуальні аспекти управління тощо. Охопити весь спектр категорій дослідження можливо, зважаючи на сутність предмета та об'єкта роботи, їхніх провідних характеристик та ознак, а також специфіку особливих умов, за яких визначені суб'єкти публічної адміністрації в царині фінансів проходили свою трансформацію. Таким чином, до понятійно-категорійної групи наукового пошуку можемо віднести: фінансову діяльність держави; публічну фінансову діяльність; управління публічними фінансами.

Визначивши провідним дослідним елементом ідею про управління публічними фінансами як спеціальної функції публічного управління, у рамках формування категорійного апарату наукової роботи все ж не слід нехтувати спорідненими поняттями «фінансова діяльність держави» та «публічна

фінансова діяльність».

Л. Воронова зазначила, що фінансова діяльність держави є заснованим на нормах права плановим процесом управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, поставлених Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [112, с. 21]. За такого підходу (який також використано в посібнику «Советское финансовое право» [789]) відбувається актуалізація віддзеркалення у фінансовій діяльності держави взаємозв'язку держави та економіки суспільства.

Позицію Д. Лисицина, що категорія «фінансова діяльність держави» не є категорією виключно фінансового права, а виступає загальною юридичною категорією [385, с. 11], підтримав А. Монаєнко, коли засвідчив, що вона є не тільки видом управлінської діяльності держави, а й складником механізму соціального управління [430, с. 170]. Не занурюючись у детальний аналіз позицій учених щодо ознак фінансової діяльності держави, проаналізованих А. Монаєнком, зазначимо, що вони знайшли підтримку серед вітчизняних науковців, які фактично підтверджують позицію Д. Лисицина про те, що досліджуване явище є загальною юридичною категорією.

Разом із цим група вчених (Л. Воронова, О. Гетманець, О. Дмитрик, М. Кучерявенко, О. Лукашев, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, Н. Пришва, Л. Савченко, О. Семчик, Е. Соколова [113; 174; 437; 456; 536; 852; 780; 791; 854; 855]) та ін. досліджують категорію «фінансова діяльність держави» як ключову для науки фінансового права, яка визначає її предмет. Як було зазначено вище, держава не може виконувати своїх завдань та функцій щодо управлінського впливу на суспільство та забезпечення його життєдіяльності, не маючи необхідних фінансових ресурсів. Фонди фінансових ресурсів утворюються в результаті планових дій органів держави і місцевого самоврядування. Ці дії щодо створення, розподілу та використання грошових фондів у своїй сукупності складають зміст діяльності держави та органів

місцевого самоврядування в царині фінансів. Дана форма впливу на суспільні відносини в царині фінансів набула в юридичній науці назви «фінансова діяльність держави». Цей термін у законодавстві України не використовується, він функціонує в науковій площині.

Фінансова діяльність держави розглядається в науці фінансового права як особливий вид державної діяльності, бо його здійснюють органи держави всіх трьох гілок – законодавчої, виконавчої та судової – у межах наданої їм компетенції. Фінансову діяльність держави у першу чергу спрямовано на створення, розподіл та використання грошових фондів, що перебувають на правах власності в державі. Однак, на думку Е. Соколової, фінансова діяльність включає процес створення, розподілу та використання грошових фондів господарськими суб'єктами, що не віднесені до механізму держави [791]. У правовій науці навіть точиться суперечка про можливість застосування терміна «фінансово-правовий статус органів влади» [184] відносно тих органів, що не мають основною функцією управління фінансами, однак беруть участь у фінансовому забезпеченні органів публічної влади. Уважаємо таку позицію недостатньо обґрунтованою.

Поняття фінансової діяльності держави інколи в наукових роботах збігається з поняттям «управління фінансами (фінансовим менеджментом)», під яким розуміють діяльність суб'єктів фінансових відносин з метою організації раціонального та ефективного формування, розподілу і використання фінансових ресурсів об'єкта [364]. Управління фінансами і кредитом у контексті фінансово-правового регулювання досліджувала українська вчена В. Чебан [874]. Вона довела, що цей вид діяльності держави здійснюється в річищі фінансової політики держави з використанням допустимих форм, методів та засобів. Зокрема, управляючи грошово-кредитною системою, держава може застосувати спеціальні методи (наприклад, збільшити емісію). А правові режими цього виду управління, з нашої точки зору, забезпечують систематичне, постійне нормативно-правове регулювання групи фінансово-управлінських відносин, сприяють належному врядуванню в царині фінансів.

З урахуванням завдань фінансової діяльності держави [112, с. 16] цілком обґрунтованими постають основні ознаки поняття «фінансова діяльність держави»: «...здійснюється на основі фінансової політики через посередництво фінансово-правових та фінансово-планових актів; суб'єктами фінансової діяльності є органи державної влади та управління; фінансова діяльність держави полягає у формуванні, розподілі, витратах публічних фінансів та контролі за ними; метою її є публічні (суспільні) потреби» [842, с. 9–10]. Особливості ж фінансової діяльності держави А. Монаєнко вбачає в такому: вона характеризується міжгалузевим змістом; стосується всіх галузей і царин державного управління; здійснюється представницькими і виконавчими органами виконавчої влади і належить до відання органів держави та місцевого самоврядування [430, с. 169]. Досить чітко викладено риси фінансової діяльності держави, які дають можливість зважити на види суспільних відносин, у яких перебувають суб'єкти публічної адміністрації. Разом із цим «особливістю фінансової діяльності в міжгалузевому розумінні є поєднання всіх методів управління» [395].

Цікавим є також розуміння категорії «фінансова діяльність держави» з погляду праксеологічного підходу, запропоноване російським науковцем М. Карасьовою. Вона у своєму науковому дослідженні дійшла висновку, що ця діяльність становить процес утворення, розподілу і використання державою через фонди своїх грошових коштів, здійснюваний у певних формах, різними засобами, способами з метою покриття публічних витрат, а також організацію грошової системи країни [238, с. 49]. Таким чином, у цьому визначенні головна увага приділяється процесуальному аспекту діяльності держави у царині фінансів. Досить новою та достатньо обґрунтованою видається пропозиція О. Музики-Стефанчук [437], С. Ніщимної [463] стосовно заміни термінологічного звороту «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування» на термін «публічна фінансова діяльність», що пояснюється ширшим характером цієї категорії.

С. Ніщимна зазначила, що поняття «публічна фінансова діяльність» лише

нещодавно було запроваджено у фінансово-правовий обіг. Певні зміни відбулися щодо використання терміна «публічний» у визначенні поняття «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування». Ключовим моментом у визначенні публічної фінансової діяльності є публічний інтерес [463, с. 146]. Виходячи з подібних тверджень, можна говорити про наукову комплексність поняття «публічна фінансова діяльність», коли публічний інтерес повинен мати відповідне правове закріплення.

До характерних ознак публічної фінансової діяльності О. Макух віднесла: «...специфічність суб'єктного складу, динамічність, публічність, правову форму, чітко визначений процесуальний характер, міжгалузевий і організаційний характер, періодичність і чітко визначений часовий період, плановість» [401, с. 11]. Основним складником правового регулювання публічної фінансової діяльності є фінансове законодавство, яке детально розглянуто О. Дмитрик [175–176].

Доволі загальне визначення публічної фінансової діяльності знаходимо в роботі О. Семчик: «...це вид державної управлінської діяльності, що проявляється у *формуванні* правової бази шляхом створення на нормативному рівні сприятливих передумов та встановлення необхідних дозволів і обмежень для реалізації фінансової правосуб'єктності учасниками фінансових правовідносин, а також ... *процес* здійснення державою ... функцій щодо акумулювання, розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів коштів ...» [780, с. 43] (*виділене нами. – С. К.*). Іншим автором ця ідея була розвинута, але подана у більш сконцентрованому вигляді: публічна фінансова діяльність – це заснована на правових нормах сукупність послідовних операцій із планомірного створення публічних грошових фондів, їхнього розподілу, перерозподілу, використання, а також постійного контролю в цій сфері [463, с. 146]. Позиції О. Семчик та С. Ніщимної збігаються з думками Д. Лисицина, О. Лукашева та А. Монаєнка щодо міжгалузевого характеру фінансової діяльності. К. Бельський говорить про те, що не варто надавати легітимності цій правовій категорії, а доцільніше замість неї вживати

термін «управління державними фінансами» [54, с. 29], що є складником «управління публічними фінансами», яке знову ж таки у наукових джерелах є багатозмістовним, існує різне його трактування. М. Сичов ще в 1984 р., досліджуючи фінанси, виокремлює процес «управління фінансами» [847] й аналізує його як категорію економічну. В останні роки в Україні також підготовлено величезну кількість наукових праць з управління фінансами, що «ґрунтується на знанні економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу ВВП і національного доходу між державою і суб'єктами господарської діяльності, державою і населенням, між галузями економіки і територіями» [772, с. 55].

Авторське визначення «управління публічними фінансами» як певної галузі публічного адміністрування ґрунтується на наукових розробках учених-юристів. Одним із них є О. Близнюк, яка досліджувала публічно-владне управління грошовими коштами та зазначила, що воно «... поєднує в собі аспекти як владно-розпорядчого управління ..., так і відносини управління державними (муніципальними) фондами грошових коштів» [72, с. 54]. В. Костицький досліджував бюджетне адміністрування в системі управління державними фінансами, використовуючи функціональний і системний підходи [349, с. 110]. Під управлінням коштами публічних накопичувальних фондів А. Нечай розуміє «... організацію ефективного інвестування цих коштів з метою їх збереження протягом усього часу накопичення та отримання інвестиційного доходу, який розподіляється між застрахованими особами ... Здійснення функції державного управління коштами публічних накопичувальних фондів регулюється нормами фінансового законодавства і розширює сферу відносин, які є предметом фінансового права» [456, с. 23–24]. При цьому уточнення потребує правове регулювання цього виду управління з використанням також норм адміністративного та конституційного права.

Поширення серед науковців набув підхід щодо характеристики поняття через з'ясування особливостей кожного рівня управління. О. Близнюк виділила три рівні управління грошовими коштами: «1) державне та інше публічне

управління: бюджетне та міжбюджетне управління; грошово-кредитне управління; управління валютними цінностями; контроль і нагляд за діяльністю з комерційного управління; 2) комерційне управління: банківське управління; управління інституційними інвесторами; управління при фінансуванні та кредитуванні нерухомості; 3) міжнародне управління: міждержавне управління; управління в межах міжнародних фінансових організацій; валютне управління» [72, с. 124]. З. Герасимчук також виділяє три рівні управління фінансами і найважливішим вважає перший: «Загальне керівництво фінансовою діяльністю в будь-якій країні здійснюють суб'єкти державної влади й управління» [123, с. 28]. Виділені рівні свідчать про багатоаспектність та різноплановість категорії «управління фінансами». За відсутності єдиного нормативного акта, який би визначив концептуально поняття «управління публічними фінансами», трапляються окремі наукові роботи, у яких розкриваються різні види публічно-керівних впливів на фінансову систему.

Однією з перших в юридичній науці О. Литвин запропонувала визначення поняття «управління місцевими фінансами» як фінансово-правової категорії: «... це регламентований нормами права впорядкований вплив владних суб'єктів фінансових правовідносин на інших суб'єктів у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання, контролю та звітності про виконання місцевих бюджетів та інших місцевих фондів коштів, фінансових планів і програм» [387, с. 3]. Наукове пізнання та оцінювання правових потреб суспільства і держави під час формування й використання місцевих фінансових ресурсів в Україні провели такі вчені, як А. Нестеренко та Л. Нікітіна [455; 460], які встановили особливості управлінського впливу на регіональному рівні. Увагу авторів зосереджено на питанні процесу, що відбувається під час управління місцевими фінансами. Управління фінансами – об'єктивне явище, що виникає з появою фінансової системи, «... водночас рух грошових потоків здійснюється не сам собою, а керується певними управлінськими структурами, юридичними і фізичними особами» [123, с. 28]. Перетин «орбіт» права та економіки тут яскраво показує багатоаспектність досліджуваного поняття.

Сучасна юридична наука визначає відмінні риси між регулюванням публічних фінансів та управлінням публічними фінансами. У підручнику з фінансового права Л. Воронова зазначила: «Регулювання й управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності будь-якої держави у будь-який період її історичного розвитку» [112, с. 12]. Таким чином, видатний учений не ототожнює «регулювання» та «управління» у контексті функціонування публічних фінансів.

Управління фінансами датський дослідник Йенс Лунд Андерсен визначив як сукупність методів, які використовує керівництво для максимізації ресурсів і проведення заходів, спрямованих на виконання організацією своїх завдань у найкращий спосіб [22, с. 31]. Це визначення використовується Національним ревізійним бюро Данії та є нормативно врегульованим у цій європейській країні. Виходячи зі змістовних характеристик управління фінансами, визначено стадії ефективного управління фінансами: 1) формулювання мети; 2) планування; 3) складання бюджету; 4) контроль виконання та управління; 5) підготовка звітів; 6) перевірка та облік показників; 7) оцінювання діяльності [22, с. 32]. Наведений погляд на розкриття змісту управління у конкретній галузі через розкриття стадій, форм, способів та методів є близьким до вітчизняних адміністративно-правових досліджень.

З історичної точки зору до загальних соціально-економічних передумов управління публічними фінансами відноситься сам процес становлення державності. Конкретніше такими передумовами є: а) сам факт існування держави, що зумовлює необхідність формування фінансів для реалізації державою її функцій; б) наявність певної системи цілей держави як єдиного цілого; в) забезпечення розвитку та функціонування фінансової системи; г) забезпечення правової основи економічних процесів у суспільстві; д) реалізація внутрішньо- та зовнішньополітичної стратегії держави; е) необхідність державної підтримки у функціонуванні регіональних фінансів.

В адміністративно-правовій доктрині у різні історичні періоди управління публічними фінансами як галузева функція публічного управління

досліджувалося фрагментарно, а крізь призму галузевого предмета як інтегрального явища не розглядалося у вітчизняній науці взагалі, що дозволило обґрунтувати власне визначення досліджуваного явища. Управління публічними фінансами – це галузь публічного адміністрування, у межах якої реалізується публічний інтерес управління публічними фінансами через систему фінансово-управлінських відносин. Сутнісне призначення управління публічними фінансами виявляється у спроможності суб'єктів публічної адміністрації організувати практичне упровадження державної фінансової політики. Це явище є спорідненим із публічною фінансовою діяльністю, їхній родовий зв'язок відображається так: вузьке поняття – широке поняття.

Наукова конструкція «управління публічними фінансами» та її окремі складники використовується у деяких нормативно-правових актах України. У Постанові Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 375 прямо зазначено таке повноваження Міністерства фінансів України (*далі – Мінфін*), як *управління державними фінансами* [700]. У цьому випадку розглядається не складне і багатоманітне явище, а конкретні повноваження органу виконавчої влади. Зазначеною Постановою визначено окремо *державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової й бюджетної звітності в Україні* [700] як повноваження Мінфіну, відмінне від управління державними фінансами. Положення Постанови, що аналізується, підтверджує гіпотезу автора, що «регулювання» як управлінське явище в царині публічних фінансів не є тотожним «управлінню».

За змістом ст. 19 Бюджетного кодексу України (*далі – БКУ*) учасники бюджетного процесу – це органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) [86], тому головний розпорядник бюджетних коштів здійснює *управління бюджетними коштами* (ст. 22) [86]. Трапляється й інший вид управління публічними фінансами у бюджетному законодавстві України. У п. 36 ст. 2 БКУ, а також у наказі Мінфіну від 23 серпня 2012 р. № 938 місцевий фінансовий орган визначено як установу, що здійснює функції зі складання,

виконання місцевих бюджетів, контролю витрачання коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з *управлінням коштами* місцевого бюджету [86; 636]. Управління державними фінансовими ресурсами, майном та контроль використання їх визначено як одне із завдань державної служби, що встановлено у ст. 1 Закону України «Про державну службу» [566].

Якщо розглядати підхід законотворців Польщі, які в окремому законодавчому акті визначили правовий режим публічних фінансів, то виявляється, що публічну фінансову діяльність пов'язано з нагромадженням коштів держави, територіальних громад та їхнім розподілом, зокрема: 1) збирання та нагромадження доходів; 2) витрачання публічних коштів; 3) фінансування дефіциту; 4) взяття зобов'язань із залученням публічних коштів; 5) управління публічними коштами; 6) управління державним боргом [211]. Із положень закону Польщі про публічні фінанси чітко простежується спорідненість двох близьких за значенням категорій: «публічної фінансової діяльності» та «управління публічними фінансами». Разом із тим вони не ототожнюються. У більшості доктринальних джерел останнього десятиріччя збережено окреслений вище підхід до співвідношення досліджуваних категорій.

Варто погодитися з Ю. Крохіною стосовно того, що категорії «фінансова діяльність держави» та «управління державними фінансами» не є взаємозамінними, а співвідносяться як ціле і частина, мають власні цілі, прийоми, методи й об'єкти. Зокрема, об'єктом фінансового управління виступає перерозподіл прибутку на рівні держави, тоді як фінансову діяльність спрямовано на мобілізацію, розподіл і використання грошових фондів [359, с. 47]. Загальновживаним довгий час був термін «фінансова діяльність держави», який став відповідною парадигмою «у науці фінансового права, що протягом значного часу визнана науковим співтовариством як основа для подальшої практичної діяльності» [138]. Дану парадигму цілком справедливо замінено науковцями [67; 437; 462] на публічну фінансову діяльність, а «ключовим моментом у її визначенні є публічний інтерес. Нині публічна фінансова діяльність відображає зв'язок держави, економіки, публічних

фінансових інтересів та потреб» [463, с. 146].

Цілком логічними і науково обґрунтованими виглядають висновки С. Ніщимної, що публічна фінансова діяльність є правовою, економічною та водночас управлінською діяльністю. Вона вважає помилковим ототожнення понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами», адже вони співвідносяться як загальне та частина і різняться за суб'єктним складом [464, с. 192]. З'ясуванню однакових та відмінних ознак публічної фінансової діяльності й управління публічними фінансами сприяє твердження, що «практично всі органи держави, без винятку, займаються фінансовою діяльністю. Проте масштаби їхньої фінансової діяльності та участь у ній неоднакові через відмінність у завданнях та правовому статусі» [852, с. 11]. На відміну від фінансової діяльності, суб'єкти управління публічними фінансами мають вужче коло і зводяться до суб'єктів публічної адміністрації, наділених повноваженнями в царині фінансів.

Отже, роблячи проміжний висновок щодо характеристики підходів до розуміння «публічної фінансової діяльності» та «управління публічними фінансами», справедливо зазначити, що ці поняття є спорідненими, але не збігаються за змістом. Основні критерії їхнього розмежування:

1. За контекстом використання в юридичній науці. Публічна фінансова діяльність як правова, економічна та водночас управлінська діяльність відіграє ключову роль для науки фінансового права та визначає її предмет; відокремлено від неї управління публічними фінансам розглядається у розрізі науки адміністративного права як спеціальна функція публічного управління.

2. За формами діяльності. Наукою фінансового права визначено форми публічної фінансової діяльності, які використовуються не тільки в царині публічних фінансів, а й приватних фінансів (прикладом можуть слугувати «фінансово-правові та фінансово-планові акти» [842, с. 9–10]. У межах управління публічними фінансами використовуються тільки форми публічної адміністрації: 1) правотворчість (постанови, статuti, адміністративні приписи); 2) адміністративні акти; 3) публічно-правові договори; 4) прості

адміністративні дії; 5) приватноправова адміністративна діяльність, які мають певні особливості, що пов'язані з цариною фінансів.

3. За змістом. Змістом публічної фінансової діяльності є процес утворення, розподілу та використання грошових коштів як державою, так і уповноваженими органами через відповідні фонди; управління публічними фінансами відображає практично організаційний і забезпечувальний характер цього виду діяльності, включаючи постійний контроль у цій сфері. Сутнісне призначення управління публічними фінансами виявляється в умінні та спроможності системи органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, організувати практичне виконання державної фінансової політики.

4. За характером правового регулювання. Основним складником регулювання публічної фінансової діяльності є фінансово-правове законодавство, а основу регулювання управління публічними фінансами складають акти публічного адміністрування.

5. За загальною метою. Загальною метою публічної фінансової діяльності є досягнення публічних фінансових інтересів під час здійснення послідовних операцій з акумуляції (мобілізації, консолідації, утворення), розподілу та використання публічних грошових фондів. Загальною метою управління публічними фінансами вважаємо організацію публічного адміністрування у царині публічних фінансів за допомогою таких форм і методів, які є адекватними публічному інтересу. Реалізація публічного інтересу управління публічними фінансами слугує передумовою і гарантією забезпечення збалансованості фінансової системи держави через виникнення, зміну та припинення фінансово-управлінських правовідносин.

6. За ключовим моментом. Ключовим моментом у визначенні публічної фінансової діяльності є «фінансовий публічний інтерес», а «публічний інтерес управління публічними фінансами», як окремий вид публічного інтересу, у свою чергу, зобов'язує державу мінімізувати негативні наслідки для приватних

інтересів під час публічної фінансової діяльності.

7. За організаційною та функціональною структурою. Функції є визначальними щодо організаційної структури управління публічними фінансами. Деякі функції «публічної фінансової діяльності» та «управління публічними фінансами» є однакові, але їхня різна сукупність визначає нетотожну організаційну структуру. Публічну фінансову діяльність здійснюють усі без винятку органи публічної влади та інші особи, які приймають участь у фінансовому забезпеченні країни; системоутворювальним елементом організаційної структури управління публічними фінансами є суб'єкт публічної адміністрації, пов'язаний із формуванням і реалізацією публічно-керуючих впливів у царині фінансів. Отже, архітектури систем «публічної фінансової діяльності» та «управління публічними фінансами» є різними.

Сфера публічного права традиційно об'єднує публічні галузі права, публічні галузі законодавства, галузі законодавства публічної спрямованості, елементи публічного у сфері приватного права [99, с. 80], окремі правові інститути. Система публічного права не є сталою категорією.

Значне місце в юридичній науці посідає інститут права як структурний елемент системи права. Поняття та значення правового інституту як окремого комплексу правових норм, який за допомогою специфічних прийомів і способів упорядковує однорідний вид суспільних відносин, описано вченими-юристами [15; 468; 813; 814; 815; 817]. Визначення у наведених працях мають однакове смислове навантаження й розрізняються між собою окремими нюансами, які не відіграють важливого значення для змістовної характеристики управління публічними фінансами як правового інституту.

Відмежування інституту управління публічними фінансами від суміжних категорій за чинним законодавством про публічні фінанси потребує аналізу системи адміністративного права. Багатогранність та специфіка предмета названої галузі права ставлять перед науковцями важливі питання можливості внутрішньогалузевого утворення, що пов'язане з управління публічними фінансами. Для з'ясування цього важливого як для теорії, так і для практики

питання проаналізуємо кілька точок зору.

Загальновизнаними є положення про те, що сукупність норм права можна розглядати як самостійну галузь права у разі наявності таких ознак (критеріїв, підстав): предмет, метод правового регулювання, відповідний ступінь внутрішньої організації (системи). Актуальними залишаються такі висновки: 1) структуру системи права необхідно виділяти на підставі набору критеріїв – горизонтального розподілу системи права – розмежування однопорядкових елементів системи права; вертикального розподілу – критеріїв, що відрізняють галузь від підгалузі, та інституту; формування нового елемента, його існування та приналежність певної норми права до галузі, підгалузі, інституту; 2) неможливе формування нової галузі в чистому вигляді, тобто часткове виокремлення норм з галузей, що існують, для формування нової галузі; 3) галузь права формується шляхом виокремлення (з однієї або декількох галузей) та переродження (на основі трансформації галузі, що існує, з доповненням значним масивом нових норм) [441, с. 14–16]. З викладеного стає очевидним, що розвиток адміністративного права як закономірний і необхідний сучасному українському суспільству процес віддзеркалює вдосконалення відносин управлінського характеру, а також відносин, що виникають у різних сферах життя суспільства, пов'язаних із забезпеченням реалізації публічного інтересу.

Про *самодостатність* інституту управління публічними фінансами свідчить власний зміст управлінської діяльності, що характеризується конкретними принципами, формами, учасниками та іншими елементами. Фрагментарно це положення наведено в роботі Е. Соколової [791].

Термін «принцип» сприймається неоднаково в наукових колах. Різні визначення можна звести до двох підходів. По-перше, термін «принцип» сприймається як внутрішні переконання людини, що відбивають її ставлення до реальності, норми її поведінки й діяльності. По-друге, при використанні цього терміна йдеться про основні положення, на яких ґрунтується відповідна наука, галузь. Автори підручника «Административное право» під принципами

державного управління розуміють основоположні керівні настанови, що визначають правила здійснення цього виду діяльності та її організації [82, с. 39–42].

Серед величезної кількості думок про принципи управління, більш прийнятною і такою, що заслуговує на підтримку, є позиція І. Понкіна. Він вважає, що принцип публічного управління – це одна з фундаментальних керівних основ у публічному управлінні, що віддзеркалює міру належного (очікуваного, бажаного) і підлягає виконанню (дотриманню, забезпеченню) у плануванні, проектуванні, організації, реалізації, контролі та оцінюванні публічного управління [520, с. 156]. Наведений підхід цілком здатний забезпечити аналіз співвідношення понять «принцип публічного управління» та «правовий принцип».

На думку А. Васильєва, «було б неточним вважати, що правові ідеї (принципи) остаточно реалізуються лише в системі правових норм. По-перше, правові ідеї (принципи), відбиті в законодавстві, безсумнівно, самі набувають регулятивного значення, бо, як показують соціологічні дослідження, більшість членів суспільства керуються у своїй поведінці ними, а не точним знанням норми стосовно певної ситуації. ... Повна реалізація правових ідей (принципів) має місце в ході державно-правової та взагалі суспільної практики, коли встановлюються такі юридичні форми суспільних відносин, до яких законодавець свідомо прагне, коли формується ... правопорядок» [91, с. 221–222]. Принципи публічного управління, що впливають із загальноправових імперативів сучасної демократичної правової держави, є пов'язаними та співвідносяться з функціями органів публічного управління та з цілями публічного управління [520, с. 156]. З огляду на міркування, які наведено, цілком справедливо зазначити, що поняття «принципи управління» та «правові принципи» не збігаються за змістом, останнє явище є відправною точкою формування основ управління.

Науковці виділяють різні набори принципів публічного управління та публічної адміністрації. Наприклад, В. Пилаєва стверджує, що принципи

діяльності органів виконавчої влади за критерієм функціональної спрямованості поділяються на такі групи: 1) загальні принципи; 2) спеціальні принципи [495, с. 8–9]. І. Коліушко та В. Тимощук виділяють такі принципи діяльності публічної адміністрації: 1) верховенства права; 2) законності; 3) відкритості; 4) пропорційності; 5) ефективності; 6) підконтрольності; 7) відповідальності [191, с. 26–27]. Згідно з концепцією І. Понкіна, слід виділяти такі групи принципів публічного управління: 1) загальноправові й загальнополітичні принципи публічного управління; 2) загальноуправлінської принципи публічного управління; 3) спеціальні принципи публічного управління; 4) організаційні (інституційні) принципи побудови державної адміністрації та реалізації публічного управління; 5) кібернетичні й гібридні принципи публічного управління [520, с. 157–158]. Такий підхід до розгляду цієї проблеми дозволяє дослідникові описати весь масив принципів та виокремити для детального аналізу лише ті, що відповідають поставленим науковим цілям.

До групи організаційних (інституціональних) принципів побудови публічної адміністрації та реалізації публічного управління І. Понкін зараховує принципи: 1) системності публічного управління (у тому числі – упорядкованості, плановості та ієрархічності, включаючи відповідальність структур, що стоять нижче); 2) оптимального поєднання децентралізації та централізації публічної адміністрації та публічного управління; 3) оптимального поєднання єдиноначальності (єдності розпорядництва – «підлеглий повинен одержувати накази тільки від одного начальника») і колегіальності в публічному управлінні; 4) бюрократичної автономності в публічному управлінні; 5) оптимального поєднання лінійного та об’єктового підходу в організації системи органів публічного управління; 6) оптимального поєднання територіального та екстратериторіального (у тому числі – функціонального і галузевого) підходів в організації системи органів публічного управління; 7) оптимального поєднання ручного та системно-апаратного публічного управління; 8) принцип оптимального поєднання

закріплення, перерозподілу і делегування повноважень [520, с. 160–161].

Погоджуючися з вищенаведеними принципами діяльності публічної адміністрації, хочемо додати кілька принципів, що також відіграють в її діяльності вагомую роль: 1) ієрархічність – підлеглисть за вертикаллю; 2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, що базувалася б на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян; 3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці; 4) поєднання виборності і призначуваності; 5) плановість – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи; 6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; 8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [352, с. 525]; 9) широке використання оцінювання наслідків та емпіричного досвіду під час розроблення державної політики і законодавства; 10) принцип запобігання прямому або непрямому політичному впливу на державних службовців, які перебувають на керівних посадах [998, с. 1–4].

Принципи управління врегульовано нормативно-правовими актами. Звернемо увагу на положення ст. 3 Угоди про асоціацію, у якій належне врядування визначається як один із основних принципів управління в нашій державі [838]. З'ясувати зміст належного врядування видається можливим із аналізу концепції здійснення влади, що зветься *Governance*. Ця модель становить систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [917]. Належне врядування означає на практиці добре функціонуючу систему органів

державного управління [165]. Добре функціонування, у свою чергу, окреслює основні вимоги до реалізації принципів відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом [949]. Тому цілком логічно порушити питання про трансформацію таких принципів, як відкритість, гласність, прозорість, підзвітність у принцип транспарентності, враховуючи їхній органічний взаємозв'язок із тенденціями державотворення.

Транспарентність у діяльності органів виконавчої влади в Україні є комплексним принципом. За змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування» [495, с. 12–13].

Окремі наукові дослідження стосуються не системи принципів, а конкретизації одного або двох принципів управління. Актуальним для нашої держави є принцип адекватних фінансових ресурсів, що діє в європейських країнах як гарант місцевого самоврядування. Наукове дослідження щодо реалізації цього принципу у Фінляндії «Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana» дозволяє дійти проміжного висновку, що місцеві органи влади в цій країні відповідають за надання послуг із благоустрою. Держава делегувала надання соціальних послуг місцевим органам влади, водночас держава є відповідальною за правове забезпечення та надає муніципалітетам адекватне фінансування для реалізації наданих повноважень. Таким чином, центральні та місцеві органи влади поділяють відповідальність за забезпечення реалізації функцій держави. Місцеві органи влади мають право стягувати податки, щоб забезпечити фінансову незалежність міста. Муніципалітети мають право на трансфери центрального уряду, оскільки здійснюють делеговані урядом повноваження.

Принцип адекватних фінансових ресурсів визначено у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [194]. Згідно з цією нормою фінансові ресурси місцевих органів влади мають відповідати обов'язкам, що визначені конституцією та законом. Цей принцип було втілено в життя народу Фінляндії

під час реформи основних прав. З того часу принцип послідовно було прийнято в заявах Конституційного та Адміністративного комітетів. У науковому дослідженні «Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana» з'ясовано, що принцип адекватних фінансових ресурсів має статус конституційного, крім того, принцип має необхідну інституційну підтримку [970]. Питання адаптації законодавства України до принципів права у країнах ЄС відродили у вітчизняній юриспруденції інтерес до принципу адекватності фінансових ресурсів, який не тільки теоретично розроблено, а й реалізовано в ЄС.

Спеціальними принципами управління публічними фінансами є: 1) принцип адекватності (достатність фінансових ресурсів та пов'язаність із соціальними запитами, очікуваннями і вимогами); 2) оптимального поєднання типової та унікальної оцінки в управлінні; 3) інтегрованості інформаційних систем.

Організаційні принципи управління публічними фінансами виконують нормативно-орієнтовну функцію під час розбудови архітектури системи управління: 1) територіальний – горизонтальна побудова публічної адміністрації (загальнодержавний рівень і регіональний рівень), що сприяє належній реалізації публічного інтересу держави і регіонів; 2) оптимального поєднання подвійного підпорядкування (запроваджується на регіональному рівні, оскільки там необхідно враховувати публічні інтереси як держави, так і конкретного регіону у вирішенні управлінських питань), децентралізації та централізації; 3) функціональний – розподіл функцій публічної адміністрації за вертикаллю і горизонталлю структури управління публічними фінансами та групування подібних видів діяльності в окремих суб'єктах владних повноважень або їхніх підрозділах; 4) звітності та відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за результати своєї роботи. Цей принцип тісно пов'язано з попереднім, тому що лише розподіл повноважень забезпечує особисту відповідальність кожного суб'єкта за прийняті управлінські рішення; 5) оптимального поєднання колегіальності та єдиноначальності. Цей принцип зумовлений двома формами будови і організації роботи суб'єктів публічної

адміністрації – колегіальна (Уряд, Рахункова палата, НБУ, органи місцевого самоврядування тощо) і єдиноначальна (Мінфін, місцеві державні адміністрації тощо). Недоліками колегіальності в галузі публічних фінансів є ускладнення управлінської діяльності, що здатна гальмувати оперативність, у результаті чого може бути порушено стадійність управління. Єдиноначальність є більш поширеним принципом організації системи і не виключає використання окремих елементів колегіальності (наприклад, колегії міністерств).

Управлінню публічними фінансами притаманні специфічні *форми*. У безпосередній «... залежності від розвитку цих понять знаходиться і практика управління» [49, с. 362]. Велика частина нагромаджених знань про управління фінансами існує саме як знання про його специфічні форми. Цим пояснюється різноплановість точок зору на форми управління, що залежать від обраного об'єкта дослідження. Множинність визначень поняття «форма управління» вимагає в дослідника конкретизації обставин, що пов'язуються з певними діями суб'єктів публічної адміністрації.

На думку Н. Коніна, форми організаційно-управлінських дій за своїм характером і змістом можуть бути різними [331, с. 57–58], але поділ форм публічного адміністрування на (а) правові та (б) неправові [323, с. 45] дає можливість детально розглянути тільки ті, що мають важливе значення для дослідження управління публічними фінансами як правової категорії.

Згідно з позиціями С. Голунського та М. Строговича, під правовими формами здійснення функцій держави розуміється діяльність основних ланок механізму держави, специфічні види державної діяльності, на відміну від діяльності недержавних організацій [133, с. 54]. Підтримує цій підхід і М. Байтін: «...під правовими формами здійснення функцій держави розуміється однорідна за своїми зовнішніми ознаками (характером і юридичними наслідками) діяльність державних органів, пов'язана з виданням юридичних актів» [39]. У межах зазначеного підходу, варто погодитись із запропонованими визначеннями правових форм управління, але їхня класифікація ставала предметом дослідження набагато більше разів, ніж визначення характерних

рис форм управління. За відсутності єдності поглядів на класифікацію форм управління вельми цінною здається робота В. Колпакова, який розглянув це явище системно в контексті адміністративно-правової науки. За його висновками, відповідно до потреб практики функціонування розгалуженої системи публічної адміністрації створено класифікаційні групи цих *форм* за двома критеріями.

Отже, до правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків, наприклад: прийняття нормативних та індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. Досліджуючи правові форми управління, Д. Овсянко пов'язує їх із виданням правових актів, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом та об'єктом управління [469, с. 108]. До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають (семінари, наради, директори тощо).

Другий критерій, за теорією В. Колпакова, – це спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють так: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість; 2) прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій [323, с. 45]. Ці концептуальні положення є найбільш цілісною своєрідною матрицею для виділення видів форм управління, оскільки В. Колпаковим, відповідно до законів формулювання наукового поняття, враховано як правові, так і неправові інструменти адміністрування.

Найбільш часто використовувана і досконала правова форма публічного адміністрування в царині публічних фінансів – це *адміністративна*

(управлінська) процедура. Перетворення діяльності суб'єктів публічної влади на впорядкований процес прийняття рішень та їхнього виконання здійснюється за допомогою процесуальних норм. Наявність розгорнутого процесуального законодавства – головна ознака юридичного процесу. Чим більш детально і повно норми права регламентують функціонування влади, чим далі йде процесуалізація, тим краще для суспільства, держави, громадян. Процесуалізація створює умови для підвищення ефективності всієї державної і муніципальної роботи. О. Кузьменко цілком закономірно виділила характерні риси процесуалізації: «... по-перше, відповідні правила закріплюють оптимальні (з точки зору суб'єктів правотворчості) технології здійснення публічної владної діяльності, алгоритми її функціонування; по-друге, процесуалізація означає самообмеження влади, сприяє уніфікації владних процедур, підвищенню їхньої гласності» [368].

Різноманітність адміністративних процедур – правотворчих, заохочувальних, дозвільних, юрисдикційних тощо – надзвичайно велика. Процесуальні норми більш органічно пов'язані з матеріальними нормами відповідних інститутів, ніж із процесуальними нормами інших інститутів. Очевидно, що розширення процесуалізації сприятиме зближенню, уніфікації, систематизації процесуальних норм.

Процесуальні норми пов'язані з підготовкою, ухваленням і виконанням управлінських рішень, що може бути колегіальним або одноособовим. Приміром, якщо рішення Рахункової палати приймаються колегіально, то начальник Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) прийматиме рішення одноособово. Управлінське рішення повинно бути ретельно підготовлено, зважено можливості його здійснення, обраховано наслідки, передбачено його забезпечення і, якщо необхідно, відповідальність за виконання, причому всі ці компоненти, включаючи відповідальних осіб або органи, повинно бути конкретизовано.

Управлінські процедури у фінансовій галузі тісно пов'язані з координацією управлінської діяльності, за допомогою якої забезпечується

оперативність прийняття управлінського рішення, економія ресурсів. Досить часто акцентується увага на необхідності врегулювання форм координації діяльності таких суб'єктів публічної адміністрації, як Рахункова палата, Держаудитслужба, Державна казначейська служба України (*далі – Казначейство*) тощо.

Організаційні, обліково-повідомні, аналітичні, програмні, дозвоільні форми роботи, а також звітність властиві суб'єктам публічної адміністрації. Ці суб'єкти займаються також консультативною та інформаційною діяльністю. Зрештою, усі суб'єкти публічної адміністрації різною мірою і в різних формах використовують процедури контролю [879]. Процедурна функція реалізується шляхом закріплення адміністративно-процедурних норм, що встановлюють певну модель, відповідно до якої визначається алгоритм реалізації матеріальних норм інших галузей права [498, с. 319].

Особливою комплексною управлінською процедурою у галузі управління публічними фінансами є *адміністрування*. Легальність цього терміна не викликає сумніву ані в адміністративно-правовій, ані у фінансово-правовій науках. Термін «адміністрування» було введено у науковий обіг порівняно недавно, і найбільшого поширення він набув серед представників фінансово-правової науки. У зв'язку з цим виникає питання відмежування «адміністрування» як управлінської процедури від «публічного адміністрування» як виду соціального управління.

В. Костицький небезпідставно вважає, що вживання поняття «адміністрування» має доволі однобокий та ситуаційний характер, пов'язується з реалізацією цілком конкретних дій у тому чи іншому напрямі [349, с. 111]. Поширено використання цього терміна і в царині оподаткування. Податкове адміністрування має процесуально-процедурну природу, що відбиває динаміку та статику податкових правовідносин. З позицій статичності податкове адміністрування становить собою сукупність усіх податкових процедур, передбачених податковим законодавством, що спрямовані на забезпечення надходження податкових платежів до відповідних бюджетів. З позицій

динаміки це частина податкового процесу, що полягає в діяльності відповідних суб'єктів із реалізації податкових процедур [877, с. 171].

Присвятивши спеціальне наукове дослідження податковому адмініструванню, О. Титов визначає останнє як сукупність норм (правил), методів, прийомів і засобів, за допомогою яких спеціально вповноважені органи держави здійснюють управлінську діяльність у податковій царині, спрямовану на контроль [822, с. 197].

Д. Бурцев, ототожнюючи два поняття: «адміністрування» та «управління», акцентує увагу на тому, що реалізація завдань з модернізації системи податкового адміністрування повинна забезпечити як збільшення надходжень податків, так і скорочення витрат платників податків під час виконання обов'язків з обчислення та сплати податків, а також витрат держави на здійснення податкового контролю [84, с. 6, 11]. Безумовно, позитивним моментом є визначення мети податкового адміністрування (забезпечення балансу приватних та публічних інтересів у царині оподаткування), однак не можна ототожнювати «адміністрування» та «управління».

На думку М. Верстової, під податковим адмініструванням слід розуміти систему управління державою податковими відносинами, що включають здійснення податкового контролю та роботу з податковою заборгованістю, надання інформаційних послуг платникам податків, а також притягнення до відповідальності за податкові правопорушення винних осіб, розгляд скарг на акти податкових органів, дії (бездіяльність) їхніх посадових осіб та безпосереднє управління системою податкових органів [98, с. 50]. З приводу такої позиції цілком правильно зробив кілька зауважень М. Чинчин. *По-перше*, виходячи з формально закріпленого законодавством підходу, навряд чи можливо зводити податкове адміністрування виключно до контрольної діяльності щодо сплати податків і зборів та застосування примусових заходів. *По-друге*, податковий контроль – це не мета податкового адміністрування та всієї податкової діяльності держави, а лише засіб, за допомогою якого забезпечується повне та своєчасне виконання податкового обов'язку всіма

платниками податків. Податкове адміністрування націлено на забезпечення надходження відповідних податкових платежів до публічних грошових фондів держави [877, с. 27–28]. У сучасних умовах становлення ринкової економіки управлінська діяльність фіскальних органів включає сервісні функції. Тому цілком правомірно науковці виділяють два види адміністрування податків (перший здійснюється шляхом добровільної сплати платниками, а другий здійснюється шляхом стягування контрольними органами) [351].

Доволі розвиненою є теорія податкового адміністрування серед представників західної економіко-правової науки. Як зазначає Річард М. Бьорд, досвід показує, що негативним є ігнорування адміністративного виміру податкової реформи. У чинній податковій системі фізичні та юридичні особи стикаються не просто з податковим законодавством, а з тим, як воно застосовується на практиці. Те, у який спосіб відбувається адміністрування податкової системи, впливає на її потужність, її падіння та її ефективність [925, с. 134–135]. Важливим є чітке розуміння податкового адміністрування тими, хто займається податковою політикою та її впливом на економіку.

Податкове адміністрування – одна з форм управління публічними фінансами. Диференціація адміністрування в царині публічних фінансів не була системно проведена вітчизняними науковцями-юристами, тому розгляньмо положення нормативно-правових актів, які врегулювали адміністрування як вид діяльності публічної адміністрації в Україні, як різновид процедур, передбачених чинним законодавством України.

Ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» визначено, що «Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов’язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень ...». Ст. 10 цього ж Закону встановлено: «Рахункова палата ... надає оцінку ефективності адміністрування контролюючими органами надходжень до державного бюджету та заходів, що вживаються органами стягнення до боржників державного бюджету» [707].

Фонд соціального страхування України (далі – ФССУ) та його робочі органи відповідно до покладених на них завдань здійснюють обмін інформацією з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики в царинах трудових відносин і соціального захисту населення, реалізації державної податкової політики, з *адміністрування* єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, Пенсійним фондом України (далі – ПФУ) для виконання покладених на нього функцій і завдань, визначених законодавством України [549].

Роблячи проміжний висновок, зазначимо, що *адміністрування* як процедура зустрічається у нормативно-правових актах України. Сутнісними ознаками адміністрування публічних фінансів як відповідної форми забезпечувального, сприяльного або втручального впливу суб’єктів публічної адміністрації на систему публічних фінансів за допомогою спеціальних інструментів та адміністративних процедур, є таке: 1) має необхідну інституційну підтримку, при цьому суб’єктів управління публічними фінансами наділено адміністративно-владними повноваженнями; 2) результатом є прийняття актів публічного адміністрування у царині публічних фінансів та надання адміністративно-фінансових послуг; 3) широке застосування під час режимного праворегулювання. Видами адміністрування публічних фінансів залежно від сфери його застосування є: 1) податкове адміністрування; 2) бюджетне адміністрування; 3) валютне адміністрування; 4) фінансово-інформаційне адміністрування.

З огляду на наведені міркування зробимо висновок, що управління публічними фінансами – це структурна одиниця системи права у межах публічного права. Вона характеризується складною побудовою, відрізняється від галузі та підгалузі масштабом предмета правового регулювання. Цей інститут упорядковує лише окрему вузьку групу суспільних відносин – фінансово-управлінських, які регулюються нормами як фінансового, так і конституційного та адміністративного права. Звертаючись до поняття міжгалузевого правового інституту, під яким розуміють «... сукупність норм

права різних галузей права, спрямована на регулювання суспільних відносин певного виду» [204, с. 261], неважко помітити, що досліджуваний правовий інститут є саме міжгалузевим. Аналогічна ситуація склалася у галузях банківської та страхової діяльності. Е. Соколова, аналізуючи правові основи банківського кредиту, зазначає, що поняття «міжгалузевий правовий інститут» більш повно відповідає суті, ніж поняття «комплексна галузь права» [791].

Інституту управління публічними фінансами притаманні такі ознаки: а) системність та відносна відокремленість від інших норм публічного права; б) використання переважно імперативного методу правового регулювання під час регулювання фінансово-управлінських відносин; в) складна структура, що включає різні субінститути управлінської діяльності у галузі публічних фінансів; г) міжгалузевий характер; д) наявність власних принципів і форм управлінської діяльності; е) забезпечений особливими заходами примусу. Таким чином, інститут управління публічними фінансами здобуває інструментальну цінність, за якої створюються організаційно-правові основи публічної фінансової діяльності. Цим підвищується актуальність подальшого дослідження структури цього правового інституту та з'ясування його соціального виміру.

Організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних засад у галузі управління публічними фінансами розкрито в організаційно-правовому механізмі під назвою «управління обігом публічних фінансів» (далі – УОПФ).

Юридична наука широко використовує поняття «механізм правового регулювання» та «юридичний механізм». Сформульоване відомим російським теоретиком С. Алексєєвим визначення поняття механізму правового регулювання лягло в основу подальших інтерпретацій цього поняття. Розвиваючи цей методологічний підхід, А. Піголкін визначає механізм правового регулювання як систему «юридичних засобів, організованих найбільш послідовно з метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права. Такі засоби різні за своєю природою і

функціями» [814]. На відміну від нього, В. Хропанюк визначає механізм правового регулювання як систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і завдань правової держави [868]. У свою чергу, А. Малько говорить про механізм правового регулювання в системі правових засобів, організованих найбільш послідовно з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [813, с. 726].

Не існує однозначного підходу до визначення «механізму правового регулювання». Одні автори механізм асоціюють з набором засобів, за допомогою яких здійснюється це регулювання на стадії реалізації права [243]. Другі ж, пов'язуючи юридичний механізм лише безпосередньо з реалізацією норм права, вкладають у нього дещо інший зміст [846]. А треті поєднали різні способи та інструменти в «механізмі». Наприклад, під нормативно-правовим механізмом публічного управління та публічної політики І. Понкін розуміє дискретну сукупність юридичних засобів (правових методів і правових процедур, матеріальних і процесуальних норм права, технічних норм, актів правореалізації), передбачених у межах компетенції органу публічного управління для забезпечення виконання ним своїх повноважень з окремого питання [520, с. 88].

Механізм правового регулювання розуміється буквально як набір специфічних правових засобів, за допомогою яких реалізується право в тому разі, коли виникає необхідність створювати правовідносини. В. Ісаков писав, що поняття «механізм правового регулювання» охоплює взяті в єдності систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини – це норми права, юридичні факти та акти застосування права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків [226]. Ці напрацювання покладено в основу наших подальших наукових пошуків.

Зважаючи на модернізацію адміністративного права, розширення сфери так званих сервісних, обслуговуючих адміністративно-правових відносин, у

пошуках оптимальних юридичних механізмів, виникає необхідність фрагментарного аналізу юридичного механізму у розрізі управління публічними фінансами. Виділяючи особливості УОПФ як організаційно-правового механізму, слід його чітко вирізнити з когорти фінансових і управлінських механізмів.

Фінансовий механізм, за визначенням І. Розпутенка, – це «сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів... З практичної точки зору залежно від сфер та суб'єктів фінансових відносин, їхнього впливу на реалізацію фінансової політики, від особливостей стану економіки і соціальної сфери країни, фінансовий механізм поділяється на директивний і регулюючий» [758, с. 13].

Організаційний механізм публічного управління та публічної політики перебуває у структурно-функціональній єдності та сукупності юридично врегульованих способів (прийомів) та алгоритмів можливих або обов'язкових адміністративно-розпорядчих, організаційних та інших адміністративних дій посадових осіб публічної адміністрації, за допомогою якої здійснюються публічне управління і/або публічна політика в частині вирішення партикулярного комплексу взаємопов'язаних проблем або реалізації однієї функції (або кількох пов'язаних функцій) публічної влади [520, с. 251]. У науці існує чимало думок стосовно сутності та складників поняття «організаційний механізм управління», що було предметом дослідження науковців ще за радянських часів. Наприклад, З. Рум'янцев вважає, що «механізм управління соціалістичним виробництвом ... є сукупністю таких елементів, як організаційні форми і структури управління, методи й важелі впливу, які забезпечують ефективну реалізацію характерних для виробництва цілей і найбільш повно на цьому етапі задовольняють суспільні, колективні й індивідуальні інтереси й потреби» [816]. Дискусійним є питання віднесення до складу механізму управління «структури управління».

Прихильниками структурно-організаційного підходу до розуміння

механізму державного управління є В. Авер'янов [155], О. Коротич [344], В. Малиновський [403], Н. Нижник [458], Р. Рудніцька [761], О. Сидорчук [Там же], О. Стельмах [Там же], Ю. Туркова [836] та інші науковці.

В. Авер'янов складниками механізму державного управління вважав систему органів виконавчої влади та сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи цих органів, а також процеси її функціонування й розвитку. Через механізм державного управління здійснюється реалізація владних відносин [155]. Із цього визначення випливає, що механізмів у системі публічного управління можна виділяти велику кількість залежно від завдань дослідника.

Досліджував механізм публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів із використанням структурно-функціонального підходу Ю. Рогачов. За його теорією, механізм охоплює кілька структурних елементів, кожен з яких формується сукупністю прийомів, форм і методів їхньої реалізації, а саме: діяльності органів публічної адміністрації щодо ухвалення управлінських рішень, націлених на формування та реалізацію державної податкової політики; діяльності органів публічної адміністрації в царині справляння податків і зборів щодо адміністрування податків і зборів, здійснення податкового контролю [755].

Доречно навести точки зору П. Надолішнього та Н. Нижник щодо функціонального складника управління. Під цим явищем Н. Нижник розуміє нормативно закріплений розподіл кожної функції державного управління «за вертикаллю» і «за горизонталлю» структури передусім органів виконавчої влади відповідно до місця цих органів в управлінській системі [459, с. 12]. Більш комплексно розглядає структуру управління П. Надолішній. Він узагальнив різні підходи до визначення структур управління і зазначив, на практиці організаційна і функціональна структури постають як одне ціле – організаційно-функціональна (організаційна і функціональна) структура державного управління. Ідеться про сукупність (систему) органів державної влади (загалом, на певному рівні або за відповідним напрямом), побудовану за

принципом розподілу функцій за вертикаллю й горизонталлю структури державного апарату [442]. Організаційно-функціональна структура управління визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами й об'єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління [136, с. 381–382].

Оригінальним є підхід І. Понкіна, оскільки він запропонував цілу низку механізмів у системі публічного управління. За його теорією, нормативно-правовий механізм публічного управління та/або публічної політики – дискретна сукупність юридичних засобів, передбачених у рамках компетенції органу публічного управління для забезпечення, відправлення ним своїх функцій і виконання ним своїх повноважень з окремого предмета відання або з окремого питання [520, с. 251].

Типову модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління складають: об'єкти, суб'єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їхнього функціонування [761]. Отже, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах поєднують структурно-організаційний підхід із системним, що дало їм змогу визначити механізм державного управління як штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об'єкт управління.

УОПФ як відповідний організаційно-правовий механізм є штучно створеною складною системою, його сутність не збігається з визначеннями юридичного механізму, механізму правового регулювання, механізму публічного управління, фінансового механізму тощо.

З'ясуємо власне складники організаційно-правового механізму – УОПФ, що становить ієрархічно взаємопов'язану і взаємозумовлену структуру. Вона включає в себе концептуальний (стратегічний) та логічний рівні.

На *концептуальному* або *стратегічному рівні* механізм містить: 1) публічні інтереси управління публічними фінансами; 2) функції; 3) мету та цілі.

Фундаментальною підставою УОПФ виступає *публічний інтерес* у досліджуваній царині. Вона дозволяє цілям даного механізму відповідати цінностям українського суспільства, а також сприяти забезпеченню оптимального співвідношення публічних і приватних інтересів у фінансовій царині як цілісного, так і якісного критерію національної безпеки.

З'ясування функцій УОПФ потребує дослідження споріднених понять.

Функції суб'єктів публічної адміністрації наведено у нормативно-правових актах. Наприклад, у п. 22 ст. 6 Постанови Кабінету Міністрів від 21 травня 2014 р. № 236 наведено таку конструкцію: Державна фіскальна служба України (*далі – ДФСУ*) для виконання покладених на неї завдань має право здійснення *владних управлінських функцій* відповідно до законодавства [699]. Подібно до цього функції регламентовано й іншими постановами Уряду [636; 637]. Таким чином, поняття функцій суб'єктів публічної адміністрації не збігається за змістом з функціями УОПФ.

Функції організаційно-правового механізму також слід відмежовувати від функцій правового регулювання, функцій адміністрування у конкретній галузі. Наприклад, В. Костицький під функціями бюджетного адміністрування розуміє стратегічне планування і прогнозування, організацію складання бюджету, програмування соціально-економічного розвитку та його бюджетне забезпечення, бюджетний моніторинг, бюджетний контроль [349, с. 112]. Перелічені функції не збігаються за змістом із функціями досліджуваного механізму.

Правомірним видається, на наш погляд, розгляд функцій УОПФ як складника «забезпечувальної» функцій публічного управління, яку досліджували вчені-адміністративісти [7; 10; 12; 48–49].

Функції УОПФ, що детерміновані адміністративно-управлінською діяльністю публічної адміністрації, диференційовано за критеріями: 1) об'єкти

управлінського впливу: а) створення структури управлінського впливу у галузі публічних фінансів; б) забезпечення функціонування структури управлінського впливу у галузі публічних фінансів (правове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне тощо); 2) рівневість управління: а) забезпечення реалізації фінансового публічного інтересу на загальнодержавному рівні; б) урахування регіональних особливостей під час задоволення «публічного інтересу управління публічними фінансами». При цьому особливості детерміновані статусом адміністративно-територіальних одиниць та їхніх об'єднань, у межах яких функціонують фінанси: управління в селі, селищі; управління в місті (районного підпорядкування); управління в об'єднаних громадах; управління в областях і містах Київ і Севастополь; 3) сукупність засобів і методів діяльності суб'єктів управління: а) формалізація управлінського впливу у царині публічних фінансів; б) поєднання централізації та децентралізації повноважень управляти публічними фінансами; в) координація управлінського впливу у царині публічних фінансів.

Під час аналізу такої функції, як «забезпечення функціонування структури управлінського впливу в галузі публічних фінансів», виявлено різновиди забезпечення, основними з яких є: правове, інституційне, інформаційне, кадрове. У своїй сукупності наведені види забезпечення є основними складниками організаційно-правового забезпечення управління публічними фінансами.

Загальновідомими є функції механізму правового регулювання: 1) норми права визначають абстрактну модель поведінки суб'єктів у гіпотетично передбачених ситуаціях; 2) юридичні факти слугують передумовами (підставами) виникнення, змін, припинення правовідносин; 3) акти застосування права послугують засобом запуску механізму дії правовідносин, конкретизації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, і цей елемент має місце лише при реалізації норм права шляхом застосування; 4) правовідносини – у них відбувається переведення нормативних моделей в індивідуальну правомірну поведінку суб'єктів, зміст якої становлять фактичні акти – дії;

5) акти – дії з реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків є матеріалізацією, перетворенням права на правові норми – поведінку, тобто нормативно врегульовані суспільні відносини як факт об'єктивної соціальної дійсності. Юридичний зміст правовідносин набуває вигляду їхнього фактичного змісту, що приводить до очікуваної врегульованості суспільних відносин. Мети досягнуто. Регулятивний цикл завершується. Норма права зберігає свою потенційно-регулятивну силу і готова до нових циклів.

Інституційне забезпечення виконує засадничі функції в УОПФ, оскільки результатом такого забезпечення є впорядкована сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених суб'єктів управління публічними фінансами. Ця сукупність є статичною, організаційно-стабілізаційною основою управління публічними фінансами, є підґрунтям його здійснення. Управлінський вплив, забезпечуючи динаміку організації управління, неможливий без упорядкованої сукупності організаційних відносин, що визначаються структурою суб'єктів управління публічними фінансами.

Основними функціями інформаційного забезпечення управління публічними фінансами є: стимулювання гармонійного розвитку особистості суспільства та держави; регулювання суспільних відносин; регулювання відносин особи, суспільства, територіальних громад і держави; спрощення та полегшення інформаційних взаємин між особою, суспільством, територіальними громадами та державою; забезпечення особи, суспільства, територіальних громад та держави об'єктивною інформацією про стан публічних фінансів; створення максимальної можливості для участі громадян у процесі управління публічними фінансами.

Механізми і процедури кадрової роботи мають передовсім передбачати стимулювання й заохочення компетентної, зацікавленої та відданої управлінської діяльності; залучення та утримання, використання та вдосконалення висококваліфікованого управлінського персоналу; підтримку його ініціативи і творчості, управлінської автономії з одночасним обмеженням волюнтаристських дій та адекватними формами контролю; подолання

дублювання й суперечливості управлінських функцій і конкретизацію відповідальності й звітності; визначення чітких цілей і критеріїв просування по службі, запровадження оптимальної оплати праці; врахування громадської думки [914, с. 15].

Отже, забезпечення вирішується цілим комплексом завдань задля розвитку суспільства та задоволення публічного інтересу управління публічними фінансами.

Особлива увага автором приділена аналізу формалізації управлінського впливу, що проявляється у формуванні правової бази шляхом створення на нормативному рівні сприятливих передумов та встановлення необхідних дозволів і обмежень для реалізації фінансової правосуб'єктності учасниками фінансових правовідносин, яку детально розглядали учені-юристи [437; 851–856]. Формалізація проявляється також у врегулюванні правовими нормами процесу здійснення державою, в особі уповноважених органів, функцій щодо акумулювання, розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів коштів з метою належного виконання поставлених перед державою політичних, економічних і соціальних завдань.

Суміжними із функціями є *загальна мета та цілі*, що визначають сутність механізму: вибір інструментів, за допомогою яких цілей повинно бути досягнуто. Якщо загальною метою УОПФ є організаційно-правове забезпечення безперервного управлінського впливу на систему публічних фінансів, то головним змістом УОПФ є організаційно-функціональна стійкість впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини щодо впорядкування та організації процесу акумуляції (мобілізації, консолідації, утворення), розподілу та використання публічних коштів, контролю фінансової системи та емісії грошей.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття та виконання численних рішень. Розроблення рішення – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих

варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [409].

Виділяють конкретні цілі (наприклад, організаційна діяльність зі збирання податків і зборів) та цілі глобального порядку, які повинно погоджувати із загальнолюдськими цінностями (свобода, демократія, соціальна справедливість тощо). Ці цінності неодноразово ставали предметом дослідження вчених-адміністративістів [478; 482; 484; 495; 498; 745; 755], виділення їх сприяє цілісному сприйняттю організаційно-правового механізму публічного управління, однак окремо вони не досліджуються в цій роботі.

Цілі УОПФ: 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, архітектуру всієї системи; 2) створення стійкої організаційної структури управління публічними фінансами; 3) запровадження необхідної координації діяльності публічної адміністрації в царині фінансів; 4) забезпечення високого рівня управлінської підзвітності в органах виконавчої влади на центральному та місцевому рівні; 5) дотримання режиму законності в царині публічних фінансів; 6) сприяння ефективній реалізації державної фінансової політики; 7) створення основ для запобігання корупції у фінансовій сфері; 8) забезпечення ефективності та всеохопності державного фінансового контролю (в адекватних формах і з використанням адекватних методів).

На *логічному рівні* УОПФ містить: 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.

Термін «концепція» (conceptio) перекладається з латини, по-перше, як система поглядів, те чи інше розуміння явищ, процесів; по-друге, як єдиний, визначальний задум, провідна думка якого-небудь твору, наукової праці тощо. Найважливіше питання – це створення формальної організації.

Термін «формальна» використовується тому, що поняття охоплює

офіційно санкціоновані правила, процедури організації, а також визначені відносини влади і членів організації [948]. Формальна організація – це не просто набір правил та процедур, концепція визначає місце кожного елемента в організації. У результаті формальна організація часто має важливі наслідки для будь-кого, на будь-якому рівні, прагнучи контролювати членів організації [924]. Однак, як стверджують дослідники, не завжди поведінку всередині організації можна контролювати за формальними правилами, процедурами. У будь-якій організації правила змінюються, процедури модифікуються для вирішення поставленого завдання, приймаються нестандартні процедури, часто – без будь-якої офіційної директиви від керівництва організації [948]. У такому разі організаційні питання вирішуються поза межами права і не можуть розглядатися нами як елементи УОПФ.

Теоретична концепція (модель) УОПФ – гнучка, інтегрована і відкрита система управління, яка включає такі прийоми, способи, форми, методи, які сприяють належному врядуванню в галузі публічних фінансів. Запропонована модель називається «*належне управління публічними фінансами*». УОПФ не може існувати самотійно, у відриві від моделі публічного управління. Такий підхід відносно пізнання сутності «належного управління публічними фінансами» передбачає проведення аналізу з урахуванням генезису формування цього механізму та зумовленості зв'язку із загальними соціокультурними і політико-правовими процесами, що відбуваються в українському соціумі.

У країнах-членах ЄС існує вектор підвищення системності правового регулювання управління, підпорядкованого єдиній логіці формування належного (якісного, «гарного») управління. Логіку сприяння якісному управлінню значною мірою пов'язано з формуванням системної правової основи орієнтації процесу управління на досягнення суспільно значущих результатів. Опис цього підходу міститься в актах міжнародного рівня, серед яких є методика Організації Об'єднаних Націй (ООН) з оцінки «доброго» (належного) державного управління (Good Governance) [949].

На необхідності «... належного виконання поставлених перед державою

політичних, економічних і соціальних завдань» свого часу наполягала О. Семчик [780, с. 43]. А авторська концепція «належного управління публічними фінансами» вже включає систему завдань, що забезпечують якісні зміни в царині публічних фінансів, дозволяють досягти нових результатів адміністрування, що відповідатимуть новим соціальним вимогам.

Зовнішньосистемні елементи, або середовище функціонування організаційно-правового механізму управління публічними фінансами, – це сукупність зовнішніх об'єктів (чинників) стосовно цього механізму, які впливають на його якість та ефективність. Вони нецілеспрямовано впливають на дійову систему публічного управління. Функціонування фінансової системи в Україні перебуває під постійним впливом різного роду змін і перетворень. Зокрема, зміни у фінансовій політиці безпосередньо впливають на особливості формування валютної, розрахункової, платіжної та податкової систем, системи обліку. Крім того, застосування сучасних фінансових технологій та інновацій, а також електронних технологій істотно впливає на функціонування системи суб'єктів, що управляють публічними фінансами. Це відбивається у використанні нових форм управління, удосконаленні наявних та появі нових технологій збирання, передачі, оброблення та захисту інформації про публічні фінанси тощо. Наслідком є новелізація як фінансово-правового, так і адміністративно-правового забезпечення управління публічними фінансами.

Сьогодні на УОПФ впливають фактори: 1) глобалізація; 2) міжнародні фінансові відносини; 3) гармонізація системи оподаткування, бюджетування та системи державних закупівель України зі стандартами ЄС; 4) наближення методів публічного управління до методів моделі управління «третього типу» [927, с. 29], яку описав Льюїз Боул. Наведені фактори є основними, але не єдиними.

Внутрішньосистемні елементи формують такі складники: 1) ресурси; 2) система принципів управління публічними фінансами; 3) методи забезпечення управління публічними фінансами.

Ресурси УОПФ відображають усе те, що має в розпорядженні управління

публічними фінансами для досягнення визначених цілей. Дослідження усієї сукупності ресурсів виходить за межі завдань цього дослідження.

Не існує єдності підходів до виділення ресурсів управління. Одні науковці досліджують такі ресурси: матеріальні, природні, трудові, фінансові, економічні [189, с. 625–626]; інші – аналізують окремо ті ресурси, які, на їхню думку, мають найважливіше значення залежно від поставленої ними мети [229; 231; 370]. Із когорти ресурсів, за допомогою яких функціонує управління публічними фінансами, виявлено лише чотири, які є вузловими пунктами пізнання організаційно-правових основ управління публічними фінансами.

Основні ресурси: 1) нормативні; 2) інституційні; 3) інформаційні; 4) кадрові. Без наявності цих ресурсів УОПФ не здатен забезпечити управління у царині фінансів. Перелік ресурсів не є вичерпним.

Згідно з концепцією І. Понкіна, нормативний правовий фундамент як платформа всього публічного управління загалом, як процесу, так і всієї системи публічного управління, а так само окремих їхніх сегментів, є одним із аспектів правового регулювання в системі публічного управління [520, с. 87]. Нормативний правовий фундамент ототожнено з інструментами позитивного права, які відображено в законодавстві.

Французький правознавець XVII ст. Жан Будинки (Jean Domat, або Daumat) писав, що «кожна держава має два види законів: непорушні – тобто ті, які є природними, а тому завжди і всюди жодна влада не може ні змінити, ні скасувати їх; і довільні (інакше – позитивні) – тобто ті, які законна влада може встановити, змінити та скасувати, коли це потрібно, на свій розсуд. Непорушні закони однакові для всіх народів. Довільні закони змінюються залежно від часу та місця: вони особливі для кожного народу, і саме тому вони також звуться позитивними» [966]. Загальновідомо, що право поділяється на природне і позитивне. Це і стало визначальним фактом для з'ясування сутності нормативних ресурсів, яку наведено далі в цій роботі.

Якщо інституційний механізм публічного управління та публічної політики – це певним чином внутрішньо структурована сукупність – система

(або її сегмент) – органів публічного управління, а також сукупність посад публічної адміністрації, за допомогою функціонування яких (виконання повноважень за якими) реалізуються зазначені управління й політика [520, с. 251], то інституційні ресурси УОПФ – це внутрішньо структурована сукупність суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями в галузі управління публічними фінансами. Правовий статус цих суб'єктів, їхні функції та повноваження описано у третьому розділі цієї роботи.

Зміст поняття «інформаційні ресурси держави» – це взаємозв'язана, упорядкована, систематизована, закріплена на матеріальних носіях інформація, яку створено, зібрано на законних підставах органами державної влади або іншими суб'єктами за рахунок державного бюджету [406]. Не вдаючись до аргументів на користь цього підходу, зазначимо, що інформаційні ресурси організаційно-правового механізму управління публічними фінансами, який є відповідним сегментом публічного управління і не може вийти за його межі, обмежено лише тією інформацією, що є в держави та територіальних громад, що на практиці означає розпорядження інформацією з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Належне управління публічними фінансами – одне з найскладніших багатоаспектних завдань, у розв'язанні яких важливу роль відіграє інформаційна система. У цілому інформаційну систему управління публічними фінансами можна охарактеризувати як комплекс рішень, що дозволяють здійснити планування бюджету, автоматизувати облік усіх фінансових операцій, відслідкувати фінансові події, формувати фінансову звітність, що впливає на прийняття управлінських рішень тощо.

Інформаційні ресурси нерозривно пов'язані з комунікацією, оскільки добре спланована та ефективно реалізована система комунікацій надає публічній адміністрації можливості результативного обміну інформацією між суб'єктами для досягнення загальної мети управління публічними фінансами. Комунікації до «основних ресурсів» нами не віднесені, оскільки вони не є засобом практичного удосконалення правового регулювання.

Розглядаючи кадрові ресурси УОПФ звернемо увагу на сутність кадрового забезпечення в державі, що з'ясовано Т. Кагановською. Сутність полягає в урегульованій нормами адміністративного права діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління [230, с. 11–12].

Кадрові ресурси УОПФ – це відповідний за професією та кваліфікацією персонал суб'єктів публічної адміністрації, що управляють фінансами, які забезпечено необхідною мотивацією до ефективної діяльності.

Принципи управління публічними фінансами як сукупність різнорівневих принципів організації та забезпечення функціонування публічної адміністрації в царині публічних фінансів було досліджено в цій роботі раніше.

Виникнення фінансових відносини, перехід їх в управлінсько-правову форму спричинено реалізацією відповідного публічного інтересу, що був розкритий Е. Дмитренко [172]. Забезпечення такого інтересу передбачає застосування складної системи заборон, дозволів, приписів для формування поведінки конкретних осіб з метою реальної зміни та конструювання необхідних соціальних зв'язків, впливу на певні акти поведінки. Як зазначає В. Чиркін, примус, який використовує публічна влада, має особливий характер. У його основі – не моральні, а правові норми, не тільки переконання, але й сила [878, с. 11]. Тому цілком доказово залежно від особливостей управлінського впливу держави розрізняють такі *методи*: стимулювання (заохочення), дозволу, охорони, вимоги, заборони, відповідальності, репресії та ін.

Стимулювання широко застосовується в управлінні публічними фінансами. Воно використовується для орієнтації поведінки і діяльності учасників суспільних відносин (громадян, юридичних осіб, органів держави, членів колективу) в напрямі, який обирає суб'єкт управління. Це одна з форм так званого м'якого керівництва. Приміром, держава заохочує платників податків користуватися електронним кабінетом [659].

На відміну від стимулювання, яке виражає пряму зацікавленість органів публічного управління, метод *дозволу* до певної міри характеризує нейтральну,

але доброзичливу позицію публічної влади по відношенню до тих або інших суспільних явищ, процесів, видів діяльності. Суб'єкти публічної адміністрації не заохочують ті або інші види діяльності, але і не забороняють їх: громадяни, юридичні особи самі вирішують, чи скористатися можливостями, що надаються (наприклад, зацікавлені особи можуть проводити моніторинг публічної фінансової діяльності, користуючись відкритими інформаційними системами [544]).

Метод *охорони* застосовується для забезпечення стабільності суспільних відносин, правового порядку, що склався. Охоронною діяльністю в царині публічних фінансів займаються переважно суб'єкти публічної адміністрації, що наділені правом притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Однак цей метод застосовується і під час реалізації суб'єктами адміністрації способів запобігання корупції у царині публічних фінансів, хоча і не завжди такі суб'єкти наділені правом притягнення до юридичної відповідальності.

Вимога належної поведінки виражає активну зацікавленість суб'єктів публічної адміністрації в певних діях з боку фізичних і юридичних осіб, державних службовців, установ, організацій, колективів, у розвитку суспільних відносин у необхідному напрямі. У такому разі воля публічного колективу, органів, що діють від його імені, посадових осіб виявляється виразніше і в жорстких формах. Даний метод перш за все покладає на учасників відносин обов'язки.

Заборони – дієва форма негативного ставлення суб'єктів публічної адміністрації до тих або інших явищ, учинків, поведінки. У формі заборон вони виключають шкідливу, небажану для суспільства, колективу, людини діяльність.

У галузі управління публічними фінансами широко застосовується метод заборон, що врегульовано нормативно-правовими актами. Показово, що у п. 9 ст. 13, п. 13–14 ст. 17, п. 11 ст. 23, п. 2 ст. 40, п. 6 ст. 45 БКУ [86], у п. 2 ст. 2 розділу 4 наказу Мініну «Про затвердження Порядку ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів,

митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [626], у ст. 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» [568] містяться норми, в яких прямо забороняється вчинення певних дій.

Метод установлення *відповідальності* – це застереження про шкідливі наслідки, можливі для особи, організації, іншого суб'єкта в разі недотримання вимог або заборон державних органів, інших органів публічних колективів, посадових осіб, а також санкції (найбільш несприятливі наслідки). Юридичну відповідальність передбачено багатьма правовими актами і досить детально описано в посібниках, підручниках, наукових статтях та монографіях [204–205; 284; 439; 813–815]. Установлено такі види відповідальності за порушення фінансового та адміністративного законодавства, яке регулює фінансово-управлінські відносини: а) адміністративна; б) кримінальна; в) цивільно-правова; г) дисциплінарна; д) фінансова (ознаки наведено в публікації автора [295]).

Інструменти адміністрування в царині публічних фінансів України характеризуються таким: 1) перебування у стані оновлення; 2) застосування методу охорони детерміновано: а) реалізацією антикорупційної політики (описано в публікації [248]); 2) боротьбою з «брудними грошима» (описано в авторських статтях [270; 287]); 3) використання режимного праворегулювання (описано в авторських публікаціях [258; 286]); 4) застосування методів правоохорони органами, що управляють фінансами (описано в авторській статті [298]); 5) домінування імперативних методів правового регулювання фінансово-управлінських відносин над диспозитивними; 6) найпоширенішими є методи вимоги і заборон.

З'ясування організаційно-правових основ управління публічними фінансами видається правильним під час аналізу *«управління обігом публічних фінансів»*, під яким слід розуміти структурно складене явище. «Складені» його властивості утворюються в результаті взаємодії та взаємного впливу окремих явищ, сегментів і ресурсів управління публічними фінансами. Ставлячи

проблему саме таким чином, ми суттєво розширюємо поняттєвий апарат «публічного управління» і виділяємо групу фінансово-управлінських відносин у системі публічно-правових відносин.

1.6 Поняття та класифікація фінансово-управлінських відносин

Перш ніж спробувати сконструювати визначення поняття «фінансово-управлінські правовідносини» варто дослідити його складники, а саме «правовідносини» та «фінансові відносини», «управлінські відносини».

У теорії права використовуються щонайменше два підходи до визначення поняття правовідносин, що відповідають двом сторонам правової дійсності. Зокрема, в одному випадку під правовідносинами розуміють фактичні відносини, що врегульовані нормами права. В іншому – суб'єктивні права і юридичні обов'язки, що являють собою індивідуальні моделі можливої і необхідної поведінки суб'єкта права, є зразками для такої поведінки (але не сама фактична поведінка) [803, с. 53].

Найбільш поширеним вважаємо підхід, що був розроблений С. Алексєєвим, відповідно до якого правовідносини трактуються як «виникаючий на підставі норм права індивідуальний суспільний зв'язок між особами, що характеризуються наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, та гарантується (підтримується) силою державного примусу» [15]. Наведений підхід цілком здатний забезпечити повноту, усебічність та належну якість наукового пошуку правовідношення як юридичної форми суспільного відношення, яке забезпечує управління публічними фінансами. При визначенні поняття «фінансово-управлінські відносини» як базовим будемо користуватися визначенням, запропонованим С. Алексєєвим.

Поєднання двох складових у відносинах управління грошовими коштами за участі публічно-владних суб'єктів зустрічаємо у роботі О. Близнюк, яка виділяє владно-розпорядчу діяльність («організаційні» відносини по формуванню і вираженню інтересів суспільства і територіальних громад у

фінансовій діяльності держави), так і майнові відносини («реалізаційні»), тобто виконання процесів по безпосередньому формуванню і використанню грошових коштів [72, с. 54]. Погоджуючись із поділом відносин, що аналізуються, на два види, у контексті розгляду «управління публічними фінансами» як відповідного правового інституту залежно від об'єкта впливу виділяємо фінансові та управлінські (адміністративні), які є другим концептуальним ядром у структурі фінансово-управлінських правовідносин.

Розкриваючи зміст фінансових відносин як тих, що виникають між великими соціальними групами, які мають безпосередньо суспільний характер, варто наголосити на тому, що вони містять у своїй конструкції термін «фінанси», що є стосовно суспільних відносин таким, що конкретизує, і вживається для вказівки на об'єкт зазначених відносин, тобто на фінанси.

Правовідносини як важливі елементи механізму правового регулювання потребують змістовної характеристики виходячи з осмислення співвідношення цього поняття з «правовою нормою» у контексті публічної фінансової діяльності. Вдаються до аналізу правових норм як підґрунтя правовідносин вчені-юристи Л. Авраменко, С. Алексєєв, О. Петришин, М. Цвік [15–17; 204] та ін., і з огляду на розроблену теорію права самостійною нормативною основою для виникнення фінансово-управлінських правовідносин є фінансово-правова норма або адміністративно-правова норма, які досліджувалися вченими-юристами [7; 10–13; 759; 824; 851–856]. М. Старинський у своїй роботі розкрив сутність та зміст валютних правовідносин, а також здійснив характеристику адміністративних методів регулювання цих правовідносин [802].

Російський вчений Г. Петрова відзначала, що фінансові відносини об'єктивні, вони існують незалежно від волі та свідомості людей, оскільки зумовлені потребами суспільства у грошовому обігу [493]. Фінанси, як відзначав С. Ципкін, це система відносно відокремлених економічних відносин (бюджетних, податкових, кредитних та ін.) [872], яку слід відрізняти від «фінансово-економічного інституту» [869].

Як зазначалося раніше, матеріальним предметом фінансового права

виступають публічні фінанси, що є за своєю суттю розподільними та перерозподільними суспільними відносинами [488, с. 95]. Незважаючи на вже давно сформульовану вченими проблему предмета фінансового права, і досі немає чіткого визначення меж. Тому цілком справедливо О. Макух констатує, що через конструкцію об'єкта фінансово-правового регулювання можемо виокремити ті суспільні зв'язки, які забезпечують рух певних матеріально-речових благ та впорядковані відповідним типом фінансово-правових норм [401].

Із наведеного очевидно, що за своєю суттю фінансові відносини (у тому числі і правовідносини) є економічними. А наука фінансового права, як правильно стверджував С. Ципкін, користується готовими економічними положеннями, що розробляються наукою про фінанси, не перетворюючись на економіко-правову науку [872]. Іншу позицію займає О. Худяков. Поділяючи точку зору економістів про існування складних економіко-правових утворень, він вважає, що юристам можна «не лише приєднуватися до тієї чи іншої позиції у взаємній суперечці економістів, але й висловлювати свою самостійну точку зору, коригуючи положення економічної науки» [869]. Підтвердженням позиції О. Худякова може слугувати наукова діяльність вченого І. Янжула. За словами О. Козиріна, в особі І. Янжула співіснували дві іпостасі – економіста та юриста. Сильні економічні та юридичні складники, наявні в більшості робіт І. Янжула, надають їм завершеності та досконалості [911]. Правильність цього твердження не викликає сумнівів, але в контексті нашого дослідження суттєвого переосмислення потребують теоретичні питання адміністративно-правового забезпечення публічних фінансів.

Якщо мета публічних фінансів – забезпечити громадян публічними послугами (освіта, соціальне страхування, економічна інфраструктура, внутрішня та зовнішня безпека тощо) [982], то фінансові відносини можуть мати як публічний, так і приватний інтерес, тому це питання потребує додаткового аналізу. Французький вчений П. М. Годме, даючи докладну характеристику відмінностей публічних фінансів від приватних, встановив, що

перехід із царини публічних фінансів до царини приватних фінансів являє собою в загальних рисах зміну рівня: приватні фінанси є в певному відношенні публічними фінансами в мініатюрі. Ця різниця детермінує суттєві відмінності щодо економічних наслідків, яких можуть бути досягнуто шляхом операцій із публічними та приватними фінансами [127, с. 41–42].

На думку К. Кавеліна, поділ права на публічне та приватне є досить умовним, оскільки «межа між публічним і приватним, як ми їх визначили, проводиться інакше, змінюється. Одне і те ж юридичне відношення може мати сьогодні приватний, а завтра публічний характер» [787]. Тому виділення з системи фінансових відносин тих, які спрямовано на реалізацію публічного інтересу, детермінує ознаки управлінських відносин у фінансовій сфері.

Фінансове право регулює відносини, що безпосередньо пов'язані з виконанням органами функцій щодо збирання, розподілу і використання фінансових ресурсів держави, контролю їхнього цільового витрачання [852, с. 21–22], а забезпечують таке «виконання» відносини управлінські, регульовані нормами не тільки фінансового і конституційного права, але більшою мірою – адміністративного.

Виокремлення групи фінансово-управлінських відносин певним чином полегшує позиція О. Макух, яка здійснила диференціацію фінансово-правових відносин. Науковець розрізняє у складі публічної фінансової системи: 1) бюджетні відносини; 2) відносини з приводу державного страхування; 3) відносини з приводу формування й використання фондів державних і комунальних підприємств, що мають цільове призначення [401, с. 92]. Застосовуючи даний підхід для з'ясування змісту фінансово-управлінських правовідносин, можна забезпечити окреслення управлінських відносин у межах бюджетних, страхових, податкових, кредитних і тих, що опосередковують сплату неподаткових обов'язкових платежів тощо.

Е. Соколова не погоджується з використанням терміна «управлінські відносини» для характеристики фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, оскільки її здійснюють органи не лише виконавчої,

але й законодавчої і судової влади [791]. Науковець наполягає на тому, що при здійсненні фінансової діяльності виникають не управлінські, а організаційні відносини, без яких, на думку І. Веремеєнко, ані податок, ані державне мито самі по собі не надходять до відповідних фондів [97]. Аналізуючи зазначені підходи, вважаємо за доцільне взяти за основу широке сприйняття управлінських відносин, адже саме воно дає можливість акцентувати на тому, що в них бере участь суб'єкт публічної адміністрації, який діє згідно зі встановленими процедурами.

Управлінські відносини, зміст яких розкривається через «... конкретні зв'язки, принципи, процеси, учасників та елементи ...» [49, с. 363], множинність форм управлінської діяльності, обумовлюють публічно-правовий характер впливу суб'єктів публічної адміністрації на процес створення і використання відповідних грошових фондів, і не лише на фінансове забезпечення свого функціонування (фінансування власного апарату управління), але й на розвиток різноманітних царин суспільного життя. Ці відносини – «... особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління за допомогою усвідомлено-вольового і організованого впливу з боку держави ...» [476, с. 21–22].

У контексті європейської інтеграції вважаємо за потрібне при з'ясуванні управлінських відносин акцентувати на забезпечувальній функції публічного управління. Тому візьмімо за основу напрацювання В. Авер'янова, О. Андрійко та Ю. Битяка, які під об'єктом управлінських відносин розуміють забезпечення (у кінцевому підсумку – створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої, як відомо, на досягнення певного загального результату. Це означає, що управління, управлінські відносини виникають там, де здійснюється будь-яка безпосередньо суспільна або спільна праця, що має форму суспільно-комбінованого процесу і не роз'єднана працею самостійних виробників [155].

Фінансово-управлінські відносини опосередковані: «1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньо організаційною діяльністю інших державних

органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади...» [13, с. 5]. Перераховані суспільні відносини – частина предмета адміністративного права.

Змістом управлінських відносин у системі публічної адміністрації є повноваження органів публічної влади, які здійснюються через поведінку, адміністративні дії щодо реалізації прав та виконання обов'язків. Управлінські відносини у системі органів виконавчої влади науковцем В. Деречь було визначено як «... суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в системі з приводу кінцевого результату діяльності ...» [150, с. 8]. Трансформаційні зміни в публічному управлінні впливають на характерні риси управлінських відносин, тому наведений підхід потребує певного уточнення.

Сучасне врядування європейських країн ґрунтується на конституційному та адміністративному праві, створюючи необхідні рамкові умови для демократії та ринкової економіки (*rahmenbedingung*). Державні службовці діють у рамках закону, який включає загальне основне адміністративне право (наприклад, закони про державну службу, про організацію та функціонування адміністрації), загальне процедурне адміністративне право (наприклад, адміністративне провадження) та галузеве адміністративне право (наприклад, закони про приватизацію, про охорону навколишнього середовища, правила ліцензування підприємницької діяльності) [841, с. 13].

Опрацьовані джерела дають нам змогу виділити актуальні питання управлінських правовідносин у країнах ЄС. У німецькому адміністративному праві відзначається, що найбільш важливе практичне значення теорія правовідносин має з точки зору процесуального, а не матеріального права (для обґрунтування можливості позову). Разом із тим останнім часом у літературі порушується питання про необхідність переглянути теорію правовідносин, її місце і роль у науці адміністративного права і пропонується помістити категорію правовідносин у центр науки разом або навіть замість такої

фундаментальної категорії, як адміністративний акт [971]. Приділяють значну увагу і змістовному аспекту управлінських відносин. Класичну теорію адміністративних правовідносин до недавнього часу було орієнтовано переважно на двосторонні відносини, які за спрямованістю інтересів можна назвати біполярними. Від них пропонується відрізняти так звані багатополлярні адміністративні правовідносини, під якими розуміють протилежність інтересів двох сторін – держави і громадянина; багатополлярні відносини характеризуються тим, що як на боці державно-владного суб'єкта, так і на боці громадянина можуть бути наявні різні, точніше, різноспрямовані інтереси. Головне, що всі їх повинно бути узгоджено якнайоптимальніше.

Таким чином, можна виділити два основних чинники, що перетворюють управлінські відносини на адміністративні, і це: 1) приналежність їх до публічного управління (адміністрування); 2) органічний зв'язок з нормами адміністративного права. І. Веремєєнко справедливо стверджує, що «адміністративне право регулює управлінські відносини у вузькому значенні цього слова, тобто відносини, що виникають у сфері діяльності органів управління, органів виконавчої влади» [97]. О. Харитонова також вважає, що не всі управлінські відносини є предметом адміністративного права, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державної виконавчої влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій [861, с. 233]. У той же час фінансові відносини виникають з приводу кінцевого результату фінансової діяльності держави. Ця діяльність об'єктивна за своєю сутністю і є процесом планомірного збирання, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, що забезпечують виконання державою її завдань та функцій [852, с. 20].

Адміністративним правовідносинам притаманна наявність обов'язкового суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями (публічна адміністрація). Однак у сучасних умовах це можуть бути й інші суб'єкти публічного чи приватного права, яким передано державні функції або повноваження. Наприклад, у ході адміністративної реформи функції суб'єктів

публічної адміністрації передано державним і комунальним установам. Можлива передача таких функцій на аутсорсинг юридичним особам та підприємцям, самоврядним організаціям та іншим громадським об'єднанням. Питання про те, чи виникають у такому разі публічно-правові відносини, має практичне значення. Слід визнати правовідносини адміністративними, якщо суб'єкти їх діють у публічному інтересі та здійснюють функції держави. Цей обов'язковий суб'єкт діє юридично-владно, тобто має на увазі його владне, домінантне становище щодо іншої сторони правовідносин.

Аналіз фінансово-управлінських правовідносин можливий виключно на основі реальних суспільних відносин, чинного законодавства, практики його застосування та європейських стандартів. Проте дійсно наукове дослідження, що претендує на певну новизну та цінність, не може обмежуватися простим коментуванням чинного законодавства та практики його застосування. Воно на основі дослідження об'єктивних проявів права мусить привести до виявлення фундаментальних тенденцій його розвитку, встановлення їхнього взаємозв'язку з потребами особистості, колективу, суспільства й держави. Тому важливим є з'ясування змісту фінансово-управлінських правовідносин та їхньої правової форми, яку досліджувала О. Семчик [780, с. 7].

За своїми змістом, методами і формами публічна фінансова діяльність переважно є різновидом управлінської діяльності [788, с. 258]. Однак велике теоретичне значення має питання співвідношення меж правовідносин, які виникають під час публічної фінансової діяльності і управління публічними фінансами. Як було доведено в цій роботі раніше, співвідносяться ці поняття як широке і вузьке в межах широкого. Тому цілком справедливо виокремити групу публічних правовідносин, що виникають із приводу управління публічними фінансами і не будуть цілком збігатися з правовідносинами, що виникають при публічній фінансовій діяльності. У фінансово-управлінських відносинах відбувається саме *забезпечення* фінансових інтересів держави та місцевого самоврядування, а також гарантування права територіальних громад і громадян на справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між

ними. Звісно, ми не претендуємо в цьому разі на «істину в останній інстанції», однак, на наш погляд, саме така конструкція, у якій з'ясовано межі фінансово-управлінських відносин, сприяє повному виявленню сутності адміністративно-правового забезпечення управління в галузі публічних фінансів.

Правові відносини, що виникають із приводу управління публічними фінансами, є фінансово-управлінськими. Ці відносини є врегульовані нормами публічного права суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі забезпечення мобілізації, розподілу та використання публічних фінансів, мають публічно-владний характер і задовольняють публічні фінансові потреби суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави й територіальних громад.

Усталеним в юридичній науці є розгляд змісту правовідносин за умови його поділу на юридичний і фактичний [204, с. 336], що в нашій роботі збігаються з першою і другою частинами змісту.

Зміст фінансово-управлінських відносин складають повноваження суб'єктів, що управляють публічними фінансами (перша частина змісту), а реалізація повноважень відбувається через поведінку, дії щодо реалізації прав та виконання обов'язків (друга частина змісту), що спрямовано на забезпечення реалізації: 1) податкових відносин; 2) публічно-кредитних відносин; 3) відносин, що опосередковують сплату неподаткових обов'язкових платежів (неподаткові надходження); 4) бюджетних відносин; 5) публічно-валютних та інших фінансових відносин. Методи діяльності при цьому нерозривно пов'язано з владно-примусовим та регулятивним характером діяльності держави. Відносини, що досліджуються, регулюються нормами публічного права, більшою мірою – адміністративним правом.

Розглядаючи елементи фінансово-управлінських відносин, слід також з'ясувати поняття «сторона фінансово-управлінських правовідносин». Якщо «фінансові правовідносини мають дві сторони, кожен з яких представляє низка суб'єктів, які утворюють певну ієрархічну (іноді підпорядковану) структуру» [401, с. 13], то сторони фінансово-управлінських відносин можуть бути

представлені: 1) суб'єктами, що безпосередньо управляють публічними фінансами; 2) суб'єктами, що опосередковано управляють публічними фінансами; 3) юридичними особами публічного і приватного права, іншими колективними суб'єктами та фізичними особами.

Порівнюючи ознаки суб'єктів фінансово-управлінських та бюджетних правовідносин, наведемо точку зору Н. Якимчук. Науковець стверджує, що суб'єктом бюджетних правовідносин може бути лише наділений бюджетною правосуб'єктністю суб'єкт, який має набір прав та обов'язків, покладених на нього згідно з наданим йому правовим статусом та положеннями актів бюджетного законодавства [908, с. 11]. Із наведеного вбачається, що науковець акцентує увагу на спеціальній правосуб'єктності – бюджетній, яку не доцільно наводити під час характеристики суб'єктів фінансово-управлінських відносин. Використовується більш широке визначення правосуб'єктності – фінансова.

Щодо об'єкта фінансово-управлінських відносин, тобто тих явищ, заради яких виникають правовідносини, то слід його відмежовувати від загального об'єкта адміністративно-правових відносин (поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій)) та від загального об'єкта фінансово-правових відносин, який, за твердженням О. Макух, уособлено публічними фондами [401, с. 10]. Об'єкт фінансово-управлінських відносин має подвійну природу; це діяльність публічної адміністрації у формі організації (зокрема, публічно-сервісної частини) та контролю публічної фінансової діяльності. Підставою виникнення, зміни або припинення фінансово-управлінських правових відносин є юридичні факти, які досить широко описано в наукових роботах [206; 814]. Отже, названі елементи справедливо можна віднести до змісту фінансово-управлінських правовідносин.

Характерними є такі ознаки фінансово-управлінських правовідносин: 1) ці суспільні відносини виникають тільки на підставі норм публічного права (фінансово-правових, конституційно-правових або адміністративно-правових), які приймаються та реалізуються за принципом «розпорядження – виконання»; 2) вони виступають юридичним вираженням економічних відносин, впливають

на суспільні відносини, що склалися під час обігу публічних фінансів; 3) вони виникають, припиняються або змінюються на основі правових норм, які, з одного боку, регулюють публічні фінанси, а з іншого – відносяться до різних галузей публічного права. Наявність правовідносин демонструє функціонування системи публічних фінансів; 4) суб'єкти правовідносин пов'язані між собою суб'єктивними правами і юридичними обов'язками. Суб'єктів наділено як адміністративною, так і фінансовою правосуб'єктністю; 5) взаємну поведінку учасників фінансово-управлінських правовідносин чітко визначено. Суб'єкти правовідносин діють здебільшого за принципом «заборонено все, крім прямо дозволеного законом», їхні дії регулюються переважно адміністративним законодавством; 6) вони виникають, припиняються або змінюються без обов'язкового волевиявлення всіх учасників, відображаючи зміст правового припису в галузі публічних фінансів, реалізацію якого вони забезпечують; 7) дії учасників фінансово-управлінських відносин спрямовано на задоволення публічного інтересу управління публічними фінансами, який формується з урахуванням визначених державою пріоритетів (зазвичай у формі правового акта) та інтересів окремих регіонів; 8) охороняються державою.

Юридична наука виходить із того, що неоднорідні правовідносини за змістом можна класифікувати за різними підставами. У наукових і навчальних джерелах можна зустріти найрізноманітніші за назвою та змістом критерії визначення типових управлінських відносин – їхня кількість коливається в межах чотирьох-дев'яти видів [49; 207; 313; 371; 476]. Фінансові правовідносини класифікують залежно від загальноправових характеристик та галузевої специфіки за дев'ятьма критеріями [854, с. 58–60]. Розвиваючи цю концепцію в умовах сьогодення відносно фінансово-управлінських відносин, слід її уточнити з урахуванням багатьох факторів, головними з яких є: 1) особливість об'єкта відносин; 2) функціональна спрямованість; 3) ступінь інтегрованості фінансово-управлінських відносин з іншими управлінськими та фінансовими правовідносинами; 4) особливості змісту динамічних

властивостей відносин.

Класифікація фінансово-управлінських відносин зазнала значних змін порівняно з традиційними класифікаціями управлінських і фінансово-правових відносин. З огляду на особливості фінансово-управлінських відносин окреслимо групу основних критеріїв, характеристика яких допоможе отримати достатньо повне уявлення про види відносин у царині управління публічними фінансами в Україні.

Типологічний каркас фінансово-управлінських відносин складають такі кваліфікаційні ознаки: 1) структура системи публічних фінансів; 2) функціональне призначення; 3) характер правових норм, що лежать в основі правовідносин; 4) характер зв'язків між учасниками правовідносин; 5) характер впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного; 6) форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування»; 7) тривалість існування.

По-перше, залежно від структури системи публічних фінансів правовідносини класифікуються на ті, що виникають і розвиваються: 1) із приводу розподілу та використання залучених коштів європейських і світових інституцій (наприклад, відносини щодо виконання фінансових та інших зобов'язань держави, що впливають із членства України в міжнародних фінансових організаціях згідно з угодами про вступ України до Міжнародного валютного фонду, які унормовані п. 58 ст. 4 Положення про Міністерство фінансів України [700]); 2) у царині фінансів держави і територіальної громади (бюджетні, міжбюджетні, податкові та інші правовідносини управлінського характеру); 3) із приводу мобілізації, розподілу та використання фінансів недержавних колективних членів суспільства, які забезпечують публічні потреби (відносини щодо затвердження бюджету ФССУ [589]).

По-друге, за функціональним призначенням відносини поділяються на два види – регулятивні та охоронні. Регулятивні правовідносини виникають на основі юридичних дозволів і втілюються у правомірних діях суб'єктів, регулюючи відповідні суспільні відносини. Охоронні правовідносини виникають на основі юридичних заборон і є результатом вчинення суб'єктами

правопорушень [204, с. 337]. Перший рівень формують відносини владно-управлінської діяльності, другий – відносини правового захисту. Спільною характерною особливістю відносин обох рівнів фінансово-управлінських відносин є те, що вони перебувають в умовах процесу інтенсивного формування, спричиненого масштабними реформами публічного управління та публічних фінансів в Україні.

Третім критерієм поділу відносин є критерій, що розкриває динамічні характеристики цих відносин, за яким відносини поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріально-правові відносини виникають на основі норм матеріального права, змістом їх є права й обов'язки сторін. Процесуально-правові відносини реалізують норми процесуального права і виникають на основі організаційних відносин. Вони є похідними від норм матеріального права, вторинними і встановлюють процедуру реалізації прав і обов'язків суб'єктів права, порядок вирішення юридичних справ [204, с. 337–338]. Беручи до уваги загальновизнане розуміння матеріальних і процесуальних відносин, наведемо приклади виникнення таких правовідносин у діяльності Мінфіну. Для виконання покладених на нього завдань це міністерство має право отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Мінфін завдань (п. 2 ст. 6 Положення про Міністерство фінансів України [700]). А реалізується це право відповідно до чинного законодавства під час здійснення відповідних заходів, контролю та прийняття управлінських актів.

Отже, між процесуальними і матеріальними фінансово-управлінськими правовідносинами існує нерозривний зв'язок, оскільки за допомогою процесуальних правовідносин реалізуються матеріальні права й обов'язки суб'єктів цих відносин у сфері публічних фінансів.

Четверта кваліфікаційна ознака видового поділу відносин визначає характер зв'язків між їхніми сторонами. На думку Є. Курінного, традиційно адміністративно-правові відносини за ознакою зв'язків між їхніми учасниками поділяються на вертикальні та горизонтальні. Крім того, зустрічаються так

звані діагональні адміністративні правовідносини [371, с. 16–17]. Вважаємо за можливе використати даний підхід у класифікації фінансово-управлінських відносин і поділяти їх на вертикальні, горизонтальні й діагональні.

П'ята кваліфікаційна ознака видового поділу відносин – характер впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного. Суб'єктами правовідносин є: 1) європейські та міжнародні інституції; 2) держава в цілому; 3) органи законодавчої і судової гілок влади; 4) суб'єкти публічної адміністрації; 5) недержавні колективні суб'єкти; 6) індивідуальні суб'єкти. Між цими суб'єктами виникає велика кількість відносин, які загальноприйнято поділяти вченими-адміністративістами на субординаційні, координаційні та реординаційні.

Шоста кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин – форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування». Відповідно до нього архітектонічна конструкція фінансово-управлінських відносин складатиметься з двох рівнів: 1) відносини, що виникають при внутрішній управлінській діяльності, яка пов'язана із фінансовою сферою; 2) відносини, що виникають у межах зовнішнього управління певних об'єктів, а саме – публічних фінансів.

Внутрішньоорганізаційні відносини досить детально були проаналізовані вченими-юристами [49]. Внутрішньоорганізаційні правовідносини складаються у процесі організації та функціонування суб'єктів управління публічними фінансами, тобто під час створення системи органів управління, їхнього структурування. Зазначені відносини більшою мірою характеризують організаційні засади управління. Разом із тим є і функціональні внутрішньоорганізаційні правовідносини, у межах яких реалізується правовий статус суб'єктів управління (приклад наведено в авторській публікації [278]).

Зовнішньоуправлінські відносини спрямовано на здійснення владно-розпорядчого впливу на об'єкти управління (публічні фінанси).

Сьома, остання кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин стосується часу дії правовідносин. Залежно від

тривалості існування (дій) цих зв'язків фінансово-управлінських відносин можна поділити на такі, що мають характер: 1) періодичний; 2) постійний; 3) разовий [854, с. 59–60].

Викладене вище засвідчує, що у процесі задоволення публічних потреб мають місце суспільні відносини, які забезпечують рух публічних фінансів. Разом із тим вони є управлінськими, такими, що отримали юридичну форму. Система фінансово-управлінських відносин відображає владно-розпорядчу діяльність, тобто різного роду організаційні відносини з формування, вираження та задоволення публічних інтересів суспільства і територіальних громад у фінансовій царині, осторонь залишаючи майнові відносини з безпосереднього управління коштами публічних фондів. Класифікація фінансово-управлінських відносин і підстав їхніх виникнення та припинення є необхідною попередньою умовою правової регламентації способів їхньої реалізації і більш ефективного практичного застосування їх суб'єктами публічної адміністрації. Висловлені міркування не охоплюють усіх проблем, різні аспекти багатогранної, складної, важливої проблеми фінансово-управлінських відносин неможливо розглянути в одній праці, тому окреслені питання потребують подальшого дослідження.

Висновки до Розділу 1

На підставі проведеного у розділі дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. У наукових дослідженнях щодо публічних фінансів на етапах: 1) розвитку української державності після набуття незалежності; 2) сучасному етапі, що пов'язаний із активними євроінтеграційними процесами в публічному управлінні; виділяють три основних наукових підходи. Перший характеризується ототожненням термінів «публічні фінанси» та «суспільні фінанси». Прихильники другого підходу відзначають можливість введення в науковий обіг терміна «публічні фінанси» у постсоціалістичній державі, але

допускають ототожнення термінів «публічні фінанси» та «державні фінанси». Нарешті, за третього підходу науковців формується обґрунтоване твердження, що саме термін «публічні фінанси» відбиває оновлений зміст тих фінансів, що стали предметом фінансового права, їхнє ототожнення з державними та суспільними фінансами є неприпустимим.

2. Доведено, що витoki сучасного розуміння категорії «обіг публічних фінансів» слід шукати у наукових працях учених-фахівців суспільнознавчих наук щодо фінансів і публічного управління. З'ясуванню сутнісних ознак обігу публічних фінансів як предмету адміністративно-правового регулювання сприяє: 1) виділення таких аспектів для наукового пошуку 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. Установлено, що адміністративно-правове регулювання обігу публічних фінансів – це адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, котрі разом становлять механізм адміністративно-правового регулювання, який орієнтовано на результативне публічне адміністрування, забезпечення оптимального функціонування і розвитку публічної адміністрації з метою належного управління публічними фінансами. До основних цілей цього регулювання віднесено: а) організацію та забезпечення функціонування публічної адміністрації в царині фінансів; б) захист і поновлення у разі порушення прав та свобод фізичних і юридичних осіб у царині публічних фінансів; в) упорядкування адміністративних процедур управління публічними фінансами. Виділено два типи регулювання обігу публічних фінансів: 1) відкритий, 2) закритий.

4. Запропоновано алгоритм аналізу наявних у науці підходів щодо змісту

категорії «публічне адміністрування», що полягає в групуванні теоретико-методологічних підходів до аналізу публічного управління за такими критеріями: 1) залежно від періоду формування теорії виділено: а) радянський період; б) етап розвитку української державності з набуттям незалежності; в) сучасний етап, пов'язаний з активними євроінтеграційними процесами в публічному управлінні; 2) залежно від наукового напрямку виділено: а) комплексний підхід, за якого публічне управління як частина соціального, створює умови для функціонування публічної адміністрації; б) спеціальний напрям, що забезпечує аналіз наділеної правовим характером категорії публічного управління як управлінського організуючого впливу держави за допомогою адміністративно-правових заходів.

5. 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 з реалізації правозастосовної; правозахисної; забезпечувальної та сервісної; регулювальної; 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 держави загалом); б) *регіональний* (реалізація повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування об'єднані спільністю інтересів держави та регіону).

6. У межах спеціального напрямку дослідження публічного управління обґрунтовано можливість: 1) застосування терміна «публічне адміністрування», змістом якого на сучасному етапі розвитку є: забезпечення, сервісна діяльність, дотримання, підтримка стабільності, захист; 2) вживання терміна «публічна адміністрація» у вузькому розумінні, за якого ключовими структурними елементами є, *по-перше*, органи виконавчої влади, *по-друге*, виконавчі органи місцевого самоврядування.

7. Специфіка публічної адміністрації в царині публічних фінансів визначається таким: 1) компетенція і повноваження пов'язані з публічною

фінансовою діяльністю; 2) пошук балансу інтересів враховує 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) виявлені причини неефективності певних інструментів публічного адміністрування усуваються тільки шляхом комплексного вдосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами.

8. З'ясовано риси, що притаманні публічному інтересу управління публічними фінансами: 1) виявляється через симбіоз державних інтересів, суспільних інтересів та інтересів територіальних громад; 2) формується у вигляді засад внутрішньої та зовнішньої державної фінансової політики з урахуванням пріоритетів держави і регіонів; 3) охороняється законом; 4) проявляється у фінансово-управлінських правовідносинах; 5) здійснює вплив на формування суб'єктної компетенції публічної адміністрації та адміністративних процедур; 6) пошук балансу інтересів є орієнтиром удосконалення норм адміністративного права.

9. У результаті відмежування економічних категорій та порівняльного аналізу близьких за змістом понять з'ясовано, що правові категорії «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами» співвідносяться як ціле і частина, вони мають різні цілі та вживаються в різних контекстах.

Управління публічними фінансами як галузь публічного адміністрування характеризується *спеціальними принципами*: 1) адекватності; 2) оптимального поєднання типової й унікальної оцінки в управлінні; 3) інтегрованості інформаційних систем, які не є характерними для публічної фінансової діяльності.

10. У результаті дослідження адміністрування публічних фінансів як регламентованої законами та іншими нормативно-правовими актами форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації в царині публічних фінансів, виділено такі його види: 1) податкове; 2) бюджетне; 3) валютне; 4) фінансово-інформаційне.

11. Доведено, що управління публічними фінансами може розглядатися як складний міжгалузевий інститут публічного права, що забезпечує ефективне функціонування публічних фінансів, гарантує впорядкованість фінансово-управлінських відносин, цілісність системи публічних фінансів, сприяє реалізації публічного інтересу у фінансовій галузі. Цей інститут не знаходиться в одному горизонтальному ряді з інститутами фінансового та адміністративного права, оскільки він має вихід на всі фінансово-управлінські відносини.

12. Організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних засад, утворюють організаційно-правовий механізм під назвою «управління обігом публічних фінансів», під яким розуміється структурно складене явище. «Складені» властивості та характеристики цього механізму утворюються в результаті взаємодії та взаємного впливу окремих явищ, сегментів і блоків механізму, що розподіляються на два рівні: концептуальний (стратегічний) та логічний рівні.

13. З'ясовано характерні риси фінансово-управлінських правовідносин та уточнено зміст фінансово-управлінських відносин, що складають повноваження суб'єктів, що управляють публічними фінансами (перша частина змісту), а їхня реалізація відбувається через поведінку, дії щодо реалізації прав та виконання обов'язків (друга частина змісту), що спрямовано на забезпечення реалізації: 1) податкових відносин; 2) публічно-кредитних відносин; 3) відносин, що опосередковують сплату неподаткових обов'язкових платежів (неподаткові надходження); 4) бюджетних відносин; 5) публічно-валютних та інших фінансових відносин.

14. Запропоновано класифікувати фінансово-управлінські відносини за такими підставами: 1) структура системи публічних фінансів; 2) функційне призначення; 3) характер правових норм, що є основою правовідносин; 4) характер зв'язків між учасниками правовідносин; 5) характер впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного; 6) форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування»; 7) тривалість існування.

Основні положення розділу висвітлено в публікаціях автора [254; 255; 257; 261; 263; 265; 272; 277; 278; 279; 281; 282; 283; 288; 289; 291; 292; 293; 294; 296; 297].

РОЗДІЛ 2

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ЯК ОБ’ЄКТ МІЖГАЛУЗЕВОЇ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Нормативні правові інструменти управління публічними фінансами

Наразі нормативні правові інструменти пов’язуються із системою законодавства, яка є «... системою чинних, взаємодіючих нормативно-правових актів. У більш повному обсязі це поняття може бути визначене як форма існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання в конкретні статті, нормативні приписи, нормативно-правові акти, інститути та галузі законодавства» [204, с. 262]. На наш погляд, нормативні правові інструменти управління публічними фінансами є складником статичної системи законодавства і утворюють у своїй сукупності «комплексний інститут законодавства», який утворюють акти як адміністративного права, так і фінансового та конституційного.

Вибір державними органами тих чи інших засобів правового регулювання суспільних відносин, за словами С. Алексєєва, залежить від деяких причин, перш за все від об’єктивних якостей відносин, їхнього місця в соціальному житті, цілей і завдань, що стоять перед державою [815, с. 204]. Успішна діяльність держави та її органів із правового регулювання суспільних відносин передбачає не тільки правильне усвідомлення меж правового регулювання, але також правильне використання з цією метою найбільш дієвих правових засобів.

Вибір видів та порядок застосування нормативних правових інструментів під час розбудови системи публічних фінансів – важливе завдання держави, оскільки державні (публічні) фінанси, під якими мається на увазі суспільне багатство у формі грошей та кредиту, що перебуває в розпорядженні державних органів [127] відіграють ключову роль у забезпеченні функціонування держави.

Показово, що у конституціях багатьох держав приділено особливу увагу публічним фінансам, а в деяких країнах (Бельгія, Німеччина, Швеція, Польща) в основному законі фінансову проблематику виділено навіть у самостійний розділ.

Публічні фінанси забезпечують згідно з Конституцією України справедливість і неупередженість розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а також між державою і територіальними громадами, між різними територіальними громадами, органами влади, установами, організаціями. Цим самим, на думку Р. Гаврилюк, Верховна Рада підтримала конституційно-правову доктрину публічних фінансів моделі соціально-інструментальної демократичної сучасної конструкції, яку вже реалізовано в повному обсязі багатьма державами світу. Згідно з цією доктриною, конструкція «суспільного багатства», застосована до публічних фінансів, є визначеною в Конституції України мірою свободи контрагентів держави в обов'язковому формуванні публічних фондів фінансових ресурсів. Інакше кажучи, частина їхньої приватної власності, на яку не поширюється правовий режим «суспільного багатства», апріорі безроздільно і повно перебуває в їхній повній власності, щодо якої вони мають право здійснювати повний набір правомочностей власника. Р. Гаврилюк також наголошує на необхідності доповнення Конституції України окремим розділом «Публічні фінанси» [115, с. 18].

Для юриспруденції особливе значення має не лише з'ясування сутності управління публічними фінансами як певного суспільного явища, але й відображення цієї сутності за посередництвом юридичної термінології, що використовується в нормативних актах. Нині українське законодавство, що регулює питання публічної фінансової діяльності, не має відпрацьованого категорійного апарату. У дослідженнях, присвячених питанням нормотворчої техніки, неодноразово зазначалося про важливість уважного підходу до термінології. Адже законодавець повинен дотримуватися розумної міри, формулюючи абстрактні поняття, досягати їхніх гнучкості, еластичності,

раціонального співвідношення абстрактних та конкретних визначень; обирати такий спосіб правового регулювання суспільних відносин, що дозволив би легко переходити від абстрактного до конкретного, від загального до окремого та одиничного, не порушуючи гармонійності та узгодженості між ними [244, с. 129].

Соціальне призначення права як особливого регулятора суспільних відносин зі специфічними ознаками полягає насамперед у встановленні правопорядку через регулювання найважливіших суспільних відносин. Їхнє закріплення та створення сприятливих умов для розвитку нових прогресивних видів регуляторів потребує постійного наукового пошуку і вдосконалення практики регулювання управління публічними фінансами.

Дослідженню різних аспектів нормативних правових інструментів управління присвячено різноманітну наукову літературу. Певний науковий інтерес становлять роботи науковців, які досліджували форми і способи правового регулювання, таких як В. Авер'янов [3], Г. Атаманчук [33], Ю. Делія [146], В. Дерещ [150], О. Дмитрик [175], В. Зайчикова [211], В. Ісаков [226], С. Ківалов [245], Т. Коломоєць [318], В. Колпаков [322], Д. Лук'янець [391], Т. Мотренко [501], В. Настюк [8], Н. Панова [482], І. Патерило [484], І. Понкін [520] та ін.

В юридичній науці питання щодо визначення та класифікації форм правового регулювання вважається вирішеним, воно здійснюється через складну взаємодію багатьох правових явищ: правотворчості, правових норм та актів їхнього застосування, правовідносин, правосвідомості, правової культури тощо. Саме в здатності забезпечувати ефективне юридичне регулювання суспільних відносин і полягає головне призначення як кожного окремого з названих правових феноменів, так і утворюваної ними в їхній єдності правової системи суспільства. Отже, правове регулювання може бути охарактеризовано як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, що вимагають правового гарантування [204, с. 207]. С. Алексєєв

визначає правове регулювання як головний вираз правової дійсності, результативний нормативноорганізований вплив на суспільні відносини за допомогою правових засобів [16].

Сучасні вітчизняні дослідники визначають три етапи утворення права: 1) гносеологічний, що відбиває процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості; 2) матеріальний, де право формується в результаті реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що трансформуються в конкретні правовідносини; 3) інституціональний, коли право виступає у вигляді норм, що в сукупності утворюють систему. Тобто зміст поняття правотворення відбиває процес появи права як результату соціального розвитку суспільства, що започаткований з'ясуванням потреби в нормативному регулюванні суспільних відносин, створенням концепції (ідеї, форми) такого регулювання, розробленням і прийняттям правового акта та введенням його в дію [205, с. 160–161; 817, с. 354–355]. Названі етапи спрямовано на досягнення єдиної мети, яку А. Малько розуміє як забезпечення безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей, тобто необхідність гарантувати їхню справедливу сатисфакцію [813, с. 727]. На відміну від нього, В. Хропанюк виділяє «генеральну мету» правового регулювання, під якою розуміє встановлення такого порядку в суспільному житті, який би максимально відповідав приписам правових норм, закладеним у них принципам соціальної справедливості [867].

Врегульовуючи публічні фінанси, держава прагне досягти позитивних результатів, а це є неможливим без правильного визначення основних цілей, пріоритетів і цінностей. Організований вплив правових засобів на управління публічними фінансами України дозволяє певною мірою досягати цілей, що стоять перед управлінським впливом у цій галузі, – результативності й ефективності. Отже, різні за своїм характером нормативні правові інструменти пов'язані загальною метою й утворюють відповідну систему.

У загальному вигляді А. Малько визначає правові засоби як правові явища, що виражаються в інструментах (настановленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права,

забезпечується досягнення соціально корисних цілей. Цей же науковець називає такі ознаки правових засобів: виражають собою узагальнювальні юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (у чому проявляється соціальна цінність цих утворень і загалом права); віддзеркалюють інформаційно-енергетичні якості та ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили, спрямованої на подолання перешкод на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; поєднуючись в певний спосіб, виступають основними дійовими частинами (елементами) права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціонального аспекту права); ведуть до юридичних наслідків, конкретних результатів, зумовлюють ефективність правового регулювання; забезпечуються державою [813, с. 722–723].

Аналізуючи спеціальну діяльність компетентних органів, що завершує процес правотворення, унаслідок чого набуває юридичної сили та вступає в дію закон, надаємо характеристику проблематиці розвитку законодавства щодо управління публічними фінансами.

І. Шопіна систематизувала підходи до розуміння правового регулювання і виявила, що різноманітність визначень правового регулювання у теоретичних джерелах зумовлено різноманітністю підходів до праворозуміння. Кожен із цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них, врешті-решт, залежить від дослідника і зумовлений специфікою та завданнями дослідження. Виділення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дозволяє розглянути феномен правового регулювання в таких аспектах: інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному, діяльнісному [896]. Вітчизняні науковці під час аналізу правового регулювання часто використовують комплексний підхід і розглядають це явище у двох або більше аспектах. Наприклад, відомий вітчизняний правознавець П. Пацурківський досліджував правове регулювання як процес і з'ясував, що він має своїм наслідком здійснення правового впливу, відповідає інституційному підходу у праві – спеціально-юридичному способу наукового

осмислення правової дійсності, за якого право розглядається з точки зору юридично належного, тобто певним чином структурованого утворення юридичних норм та інститутів, метою яких є здійснення регулятивного впливу на суспільну практику [487, с. 17]. Визнаючи раціональність теоретичних підходів науковців до розуміння категорії «правове регулювання», визнаємо основним для дослідження управління публічними фінансами інструментальний підхід. Він базується на таких положеннях: 1) закон є правовим засобом; 2) застосовуючи правові засоби для досягнення мети, необхідно враховувати соціальні, економічні, історичні фактори, покладаючися не тільки на формальну логіку, а й на загальновизнані правила або судову практику; 3) важливо – контекст (деталі конкретної юридичної ситуації); уміння відійти від усталених традицій, правил, поглядів; інструментальна (праксеологічна) природа права, неминуча присутність альтернативних точок зору; 4) право повинне прагнути до соціального результату, ефекту. Закон і судова практика повинні впливати не тільки на учасників судового процесу, а й на життя інших людей. Соціальний та економічний ефекти повинні визначатися суспільними потребами; 5) вибір правових засобів визначає ефективність юридичної діяльності, залежить від рівня правосвідомості суб'єктів [79]. Особлива цінність цього підходу полягає в тому, що юриспруденція, маючи специфічні методи дослідження, забезпечує не тільки аналіз інструментів правового регулювання, що існують, а й розробляє перспективні напрями регулювання суспільних процесів. Підтверджує ці положення позиція В. Марущака, що «правове регулювання планування виступає як система, що впливає і удосконалює ринкові відносини» [407, с. 28].

Юридична наука є саморозвиненою системою, здатною адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в сучасному суспільстві, і віддзеркалювати потреби суспільного розвитку. Незмінність права, його законсервованість у самому собі – це далеке минуле суспільного розвитку. Ще римляни, відмовившись від легісакційного судочинства на користь формулярного процесу і преторського захисту суб'єктивних прав, внесли у

позитивне право вказану невизначеність, чим сприяли його перетворенню на саморозвинену систему та зародженню юридичної науки. Управління публічними фінансами є специфічним предметом правового впливу. Своєрідність такої управлінської діяльності та її значення в сучасному суспільстві постійно відзначається не тільки представниками науки, а й політиками, юристами-практиками. Зміну підходів до правового регулювання управлінських відносин зумовлено виникненням публічно-сервісних функцій публічної адміністрації та процесами європейської інтеграції в Україні. За таких умов універсальним регулятором управлінських процесів залишається нормативно-правове регулювання, яке слід розглядати у двох аспектах: «1) як нормативний правовий фундамент і платформу всього публічного управління в цілому, як процесу всієї системи публічного управління, так і окремих їхніх сегментів і напрямків; 2) як інтегральний інструмент (лінійка інструментів) публічного управління ...» [520, с. 87]. Розвиваючи цей методологічний підхід, зазначимо, що нормативний правовий фундамент створено і в галузі управління публічними фінансами, що відповідає тим завданням, які держава висуває на конкретному етапі державотворення. При цьому теперішній етап розвитку галузі управління публічними фінансами зумовлений характером інтересів держави в реформуванні системи публічних фінансів. Збалансування бюджетної системи України зумовлює висування цієї мети на перший план.

Нормативний правовий фундамент відповідає сучасній правовій доктрині, що становить культурний (цивілізаційний) феномен, у якому відбиваються чинні парадигми суспільного розвитку, образ політико-правової реальності, що склався, та публічні потреби. У цій якості правова доктрина є з'єднувальним ланцюгом права та економіки й фінансів. Правова доктрина виступає одним із базових елементів правової системи. Вона дозволяє забезпечити правове моделювання у галузі управління публічними фінансами. Нормативні правові інструменти управління публічними фінансами пов'язано з такими категоріями, як «способи правового регулювання», «правотворчість», «нормативне правове регулювання в публічному управлінні».

Під способами правового регулювання суспільних відносин розуміють первинні, тобто такі, що не містять у собі інших більш простих засобів правового впливу на поведінку людей, пов'язаних із наділенням їх суб'єктивними юридичними правами або покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків [204, с. 214]. Не виникає наукових дискусій із приводу виділення основних способів правового регулювання, до яких належать дозвіл, зобов'язання та заборона [204, с. 214].

Термін «правотворчість» охоплює широке коло правових явищ, які досліджували вчені (процедури і правила створення правових актів [533, с. 90]; процес створення права [213, с. 69; 801]; процес пізнання та оцінювання правових потреб суспільства і держави [212, с. 33]), однак видається більш точним розглядати правотворчість як один із видів юридичної діяльності, що визначається залежно від характеру, способу перетворення суспільних відносин [239, с. 23].

З урахуванням положень законопроекту «Про нормативно-правові акти» [687], які потребують суттєвого доопрацювання [100], пропонуємо визначати *правотворчість у галузі управління публічними фінансами* як систему організаційно-процесуальних дій суб'єктів публічної влади, яку спрямовано на встановлення (створення, санкціонування, зміну, скасування) правових норм щодо управління публічними фінансами. Виходячи з наведеного до способів правотворчості доцільно відносити: «... пряме встановлення норм права шляхом прийняття нормативно-правового акта: а) видання нормативно-правового акта органами держави; б) прийняття нормативно-правового акта шляхом референдуму; в) укладання договорів нормативно-правового змісту; санкціонування державою соціальних норм, у тому числі правового звичаю; установлення судового прецеденту» [506].

Як ми зазначали вище, пакет інструментів управління публічними фінансами «реалізується безпосередньо за допомогою або з використанням нормативного правового регулювання, отримує той чи інший спосіб закріплення та відображення у законодавстві» [520, с. 87].

Залежно від типу деталізації предмету регулювання правові акти деякі вчені поділяють на стратегічні правові акти і нормативно-правові акти. Такий висновок впливає із визначення стратегічного акта Верховної Ради. Під цим актом І. Берназюк розуміє: «... закріплений у Конституції України, інших актах законодавства або вироблений практикою офіційний політико-правовий документ ненормативного характеру, який приймається (затверджується) Верховною Радою України із залученням до їх розроблення інститутів громадянського суспільства у порядку, встановленому законодавством, з метою формулювання цілей та завдань своєї діяльності та у визначених випадках діяльності інших суб'єктів владних повноважень, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, а також законотворчих завдань та напрямів провадження політико-правових реформ у державі» [58, с. 157]. Виходячи із наведеного правові акти, що регулюють управління публічними фінансами, поділяються на дві групи: 1) стратегічні (політико-правові) і нормативні (нормативно-правові). Цей поділ законодавчо не визначено.

Окрему групу стратегічних актів становлять ті з них, які стосуються управління. До них належать концепції, стратегії, серед яких такі: 1) Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2018-2020 роки [665]; 2) Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [336]; 3) Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки [165]; 4) Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [724]; 5) Стратегія реформування системи публічних закупівель [718]; 6) Концепція реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів [721].

Особливе значення для розробки організаційно-правових основ управління публічними фінансами має Стратегія реформування державного управління України, метою якої є вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України

Стратегію розроблено згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління [165]. Дія цієї Стратегії не поширюється на сферу місцевого самоврядування [151; 337; 508].

Наступним науковим завданням вважаємо аналіз нормативних правових інструментів у регулюванні управління публічними фінансами. Розгляньмо декілька підходів до аналізу нормативних інструментів.

За теорією Л. Ємець, виділеним ним механізм правового забезпечення поділяється на дві групи: основні та другорядні нормативні акти. До основних віднесено ті, що впливають з Конституції України та конституційних законів, а до другорядних – ті, що приймаються для конкретизації та доповнення основних [196, с. 9]. Такий підхід цілком обґрунтовано можна використовувати для характеристики масиву правових інструментів у вузькій галузі, якою не можна визнати «управління публічними фінансами».

В. Сокурєнко запропонував розгалужувати законодавчі акти у сфері оборони залежно від регульованого ними кола суспільних відносин: 1) міжнародні акти; 2) загальне законодавство; 3) спеціальне законодавство; 4) інституціональне законодавство [793, с. 14]. Такий підхід дає можливість досліднику розподілити масив законодавчих і підзаконних актів на групи залежно від приналежності до загального чи спеціального законодавства, що має неабиякий практичний інтерес, однак, маючи інші завдання в дослідженні нормативних інструментів і враховуючи комплексність регулювання управління публічними фінансами, використаємо інший підхід до класифікації нормативних правових інструментів, запропонований І. Понкіним [520, с. 90–91].

Нормативні правові інструменти управління публічними фінансами запропоновано класифікувати так:

1. Залежно від предмета правового регулювання можна поділити на інструменти *безпосереднього* і *опосередкованого* регулювання. Інструменти безпосереднього правового регулювання управління публічними фінансами

забезпечують регулювання цілеспрямованого практичного впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини щодо впорядкування та організації процесу акумуляції (мобілізації, консолідації, утворення), розподілу та використання грошових фондів, контролю фінансової системи та емісії грошей. До таких інструментів можна віднести, наприклад, Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [544], що регламентує порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, що належить до процесу управління публічними фінансами. Опосередковане регулювання здійснюють усі суб'єкти правотворчості, коли врегульовують окремі питання фінансування або здійснення повноважень з управління публічними фінансами. Наприклад, Закон України «Про публічні закупівлі» [704] встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави й територіальної громади, однак питання, наприклад, щодо договору про закупівлю опосередковано впливають на порядок фінансування державою певних послуг, отже це є джерелом правового регулювання фінансової діяльності держави.

2. Залежно від ступеня відкритості нормативні інструменти поділяють на *відкриті* та *захищені особливим режимом таємниці*. Більшість інструментів управління публічними фінансами належать саме до першої групи – відкриті (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 р. № 215 [610]). Особливі акти щодо управління публічними фінансами підпадають під правовий режим захисту. Закон України «Про державну таємницю» (ст. 8) визначив, що до державної таємниці відноситься інформація в царині економіки: про зміст мобілізаційних планів державних органів та органів місцевого самоврядування, мобілізаційні потужності, заходи мобілізаційної підготовки і мобілізації та обсяги їхнього фінансування, запаси та обсяги постачання стратегічних видів сировини і матеріалів, а також зведені відомості про номенклатуру та рівні нагромадження, загальні обсяги поставок, відпускання, закладення, освіження, розміщення й фактичні запаси державного

матеріального резерву; про використання транспорту, зв'язку, потужностей інших галузей та об'єктів інфраструктури держави в інтересах забезпечення її безпеки; про плани, зміст, обсяг, фінансування та виконання державного оборонного замовлення тощо [567]. З цього випливає, що певні нормативно-правові акти щодо управління публічними фінансами захищені особливим режимом таємниці.

3. Залежно від рівня систематизації норм права нормативні акти можуть бути як *ординарні* (поодинокі, «прості»), так і *пакетовані*, або *комплексні*. Специфікою правового регулювання публічних фінансів вважаємо те, що більшість законодавчих актів мають комплексний характер, наприклад ПКУ [516; 515]. Разом із тим існують і ординарні інструменти, які, наприклад, визначають вимоги до захисту, зберігання, використання та розкриття інформації, що містить банківську таємницю (Постанова НБУ «Про затвердження Правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці» [660]).

4. Залежно від частоти застосування правові інструменти бувають *одноразові* та *багаторазового застосування*. Одноразово застосовуються акти на вповноваження конкретних дій (наприклад, щодо повернення на доопрацювання проекту Закону України про ратифікацію Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку [697]; щодо перерозподілу деяких видатків державного бюджету [695]). Наведені конкретні дії врегульовано постановою парламенту і розпорядженням Уряду, що мають нормативний характер. «Одноразовість» правового інструменту при цьому означає втрату його актуальності після виконання низки процедур, що врегульовані цим актом. Важливе практичне значення має питання відмежування одноразових нормативних актів від актів правозастосування, що не мають нормативного характеру. Таким актом є розпорядження Президента за № 186/2017-рп, яким уповноважувалося Міністра фінансів України на підписання Протоколу про внесення змін до Конвенції між Україною і

Королівством Нідерланди про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи і майно [727]. Інструменти багаторазового застосування не врегульовують, скільки разів цей акт може бути застосовано [601]. Вони становлять переважну більшість у масиві інструментів правового регулювання управління публічними фінансами.

5. Залежно від часу, на який приймаються (затверджуються) нормативні інструменти, виділяємо *дискретні* та *тривалі*. Відповідно до п. 10 ст. 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» Кабінет Міністрів затвердив Порядок розподілу в 2017 р. конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення [654], строк дії якого чітко обмежено в самому акті, тобто акт дискретний. А от у наказі Мінфіну «Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів» [646] строк дії необмежений, можна визнати його тривалим у часі. Постановою НБУ затверджено Інструкцію про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах [596], що має тривалу дію, а постанова НБУ «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» [587] є дискретною, оскільки строк дії акту обмежено тимчасовою окупацією на території вільної економічної зони «Крим».

6. Залежно від обсягу предмета правового регулювання інструменти можна поділити на *всеохопні* та *часткові*. Говорячи про першу групу нормативних актів, слід зазначити, що такі акти слід відносити до загального законодавства, прикладом якого є базовий Закон України «Про інформацію» [674]. Частковим інструментом (загальноприйнятим є термін «спеціальне законодавство») урегульовано порядок надання інформації ДФСУ та Казначейством для її оприлюднення на офіційному веб-сайті та інформаційної взаємодії Мінфіну з ДФСУ та Казначейством під час формування Реєстру заяв про повернення сум бюджетного відшкодування ПДВ [635].

7. Залежно від кола осіб, на яких поширює свою дію нормативний акт, можна виділити *масові* та *аксіальні* (точкові). Активне управління публічними фінансами, зокрема і спрямоване на впорядкування, підтримку і сприяння розвитку фінансової царини життя суспільства, підлягає впорядкуванню державою через органи управління на загальнодержавному рівні. До таких актів можна віднести закон про Державний бюджет України на поточний рік [561–559], а точкове коригування бюджетних відносин і процесів відбувається за допомогою таких актів, як постанови Кабінету Міністрів (наприклад, Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління [523], Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Рахунковій палаті для розвитку електронного урядування у сфері контролю за виконанням державного бюджету [632], порядки зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення [624]), постанови Центральної виборчої комісії (наприклад, Порядок фінансування окружних комісій з всеукраїнського референдуму та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму закордонних ділянок за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму [701], Про контроль за використанням окружними виборчими комісіями одномандатних виборчих округів коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України 31 березня 2002 р. [676]) та інших актів публічної адміністрації нормативного характеру.

8. Залежно від умов регулювання доцільно виділяти інструменти *загального регулювання* та *режимного праворегулювання*, чим фактично замінюються «інструменти регулювання у звичайних умовах та регулювання у кризових або девіантних умовах» [630; 634]. Запропонована класифікація також нівелює розгляд інструментів залежно від ступеня відкритості, у результаті

якого науковці виокремлюють нормативні інструменти відкриті та захищені особливим режимом таємниці.

9. Залежно від ієрархії нормативно-правових актів розрізняють *міжнародні акти* та *національне законодавство*.

Правове регулювання обігу публічних фінансів здійснюється за допомогою міжнародних актів, до яких можна віднести Конвенцію ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р. (Віденська конвенція) [329] та Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. (Палермська конвенція) [330]. Цими міжнародними актами закладено основи боротьби з «відмиванням грошей», що має безпосереднє відношення до управління публічними фінансами.

Законодавча і виконавча гілки влади продукують необхідну ієрархію нормативно-правових актів, висувають вимоги норм права та втілюють їх у життя, забезпечують виникнення необхідних правовідносин, гарантують здійснення прав та обов'язків суб'єктів і учасників фінансово-управлінських відносин. Залежно від компетенції та статус-кво органів, які видають нормативні акти, установлюється їхня ієрархія. Ця ієрархія сповна переноситься й на царину управління публічними фінансами. Слід визнати, що на систему законодавства впливає воля парламенту України. Але над політичною ситуацією превалює підхід, відповідно до якого встановлюється чітка супідрядність, ієрархія, що закріплює юридичну силу як нормативних, так і всіх інших правових актів. Тож, залежно від рівня владної ієрархії та компетенції суб'єкта правотворення конкретна правова норма має відповідну юридичну силу.

В Україні існують такі джерела правового регулювання царини публічних фінансів, включаючи міжнародні акти (належним чином ратифіковані Україною) та національне законодавство: «1) Конституція України; 2) кодекси та інші законодавчі акти; 3) нормативні укази і розпорядження Президента України; 4) підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади; 5) акти органів виконавчої влади на місцях» [206, с. 272]; 6) акти суду;

7) нормативні акти органів місцевого самоврядування; 8) нормативні акти суб'єктів управління публічними фінансами, яких не віднесено до системи органів виконавчої влади, але наділено повноваженнями щодо правотворення у фінансовій сфері (НБУ, Рахункова палата).

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи [335]. В юридичному сенсі закон – це нормативний акт, що приймається в особливому порядку, має після конституції найвищу юридичну силу і спрямований на регулювання найбільш важливих суспільних відносин.

Законодавчими актами регулюється публічне адміністрування у царині публічних фінансів. Управління публічними фінансами регулюють БКУ [86], ПКУ [516], закони України: «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [693], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [577], «Про Національний банк України» [682], «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» [696], «Про Рахункову палату» [707], «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [714], «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [475] та багато інших.

Особлива роль у процесі регулювання управління публічними фінансами належить рішенням КСУ, у яких вирішуються питання про відповідність до Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; здійснюється офіційне тлумачення Конституції України; вирішуються питання про відповідність до Конституції України (конституційність) законів України (їхніх окремих

положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України тощо [751–754]. У наведених прикладах розглядаються питання компетенції та повноважень суб'єктів публічної адміністрації, а за висновками А. Селіванова, рішення КСУ, що стосуються компетенції органів публічної влади та посадових осіб, становлять кількісно найбільшу групу рішень із питань здійснення публічної влади. Це одна з найважливіших царин реалізації КСУ своїх завдань, оскільки через вирішення органом конституційної юрисдикції питань щодо розмежування повноважень окремих органів та посадових осіб здійснюється конституційно закріплений принцип, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [779, с. 87].

Інструментальну концепцію законодавства про публічні фінанси складають і підзаконні нормативно-правові акти. До них слід віднести укази Президента (наприклад, Указ від 11 липня 2017 р. № 183/2017 [711]), постанови Кабінету Міністрів (наприклад, [625; 649; 653]), акти суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, [638; 652; 655]), у тому числі акти місцевого самоврядування (наприклад, рішення про бюджети).

Видами нормативних актів у царині публічних фінансів за суб'єктами, що їх видали, є:

1. Акти Кабінету Міністрів. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади у межах своєї компетенції, на основі та на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117 Конституції України). Урядові акти нормативного характеру видаються у формі постанов, акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень (ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [675]).

2. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої

влади в межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній царині управління видають нормативні акти у формі наказів (ст. 117 Конституції України, п. 6 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України [574]).

Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються в положеннях про окремі міністерства. Зокрема, у ст. 8 Положення про Міністерство фінансів України закріплено (затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 20 серпня 2014 р. № 375 [700]), що міністерство видає накази, організовує та контролює виконання їх.

Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються такі документи:

- інструкції-акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій, дій (наприклад, наказ Мінфіну «Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення» [594]);

- положення – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права (наприклад, наказ Мінфіну «Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [621]);

- правила-акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, наказ Мінфіну «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання» [529]);

- порядки-акти, у яких закріплюють розташування елементів у певній послідовності (наприклад, наказ Мінфіну «Про затвердження Порядку проведення перевірок платників податків з питань повноти нарахування і сплати податків під час здійснення контрольованих операцій» [651]);

- методичні рекомендації – акти, що містять комплекс коротких і чітко

сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню у практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду (наприклад, наказ Державної фінансової інспекції України «Про затвердження Методичних рекомендацій» [602]);

– переліки-акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів (наприклад, наказ Мінфіну «Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення» [597]).

Наказом Мін'юсту від 12 квітня 2005 р. № 34/5 визначено процедуру підготовки та подання до Мін'юсту нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, та єдиний механізм їхнього розгляду та державної реєстрації в Мін'юсті [541].

Акти цієї групи часто називають відомчими, які, у свою чергу, поділяються на внутрішні та зовнішні.

3. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій правомочні відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [680] видавати розпорядження, що можуть стосуватися фінансових питань. Наприклад, щодо цільової одноразової допомоги малозабезпеченим верствам населення [757].

4. Нормативні акти органів публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади (Рахункова палата, НБУ, ФССУ та ін.). Розгляньмо деякі акти Рахункової палати. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Рахункову палату» рішення приймаються на засіданні відкритим голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на засіданні членів Рахункової палати і підписуються Головою або особою, яка головувала на засіданні [707]. Згідно зі згадуваним Законом основні процедурні питання здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) урегульовано в цьому Законі, а решту – у Методичних рекомендаціях з проведення Рахунковою

палатою фінансового аудиту, затверджених Рішенням Рахункової палати [418], Рекомендаціях з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою палатою, затвердженими Рішенням Рахункової палати [744].

5. Нормативні акти органів місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 140, 144 Конституції України, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні та обласні ради у межах визначених Законом повноважень приймають рішення нормативного характеру, що є обов'язковими до виконання на відповідній території [679]). КСУ у своєму Рішенні від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 зазначив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [752]. Разом із тим органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, уносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти зміни чи припинення їх. Ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їхнього виконання [749].

6. Локальні нормативні акти – це акти, що приймаються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової та трудової діяльності [206, с. 291]. Правила управління публічними фінансами зазвичай визначаються на рівні органів публічної влади, однак можливими є права керівників установ видавати накази і розпорядження, якими можуть затверджуватися положення та правила, наприклад стосовно внутрішнього фінансового контролю. П. 1.6 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах визначено, що організація та

здійснення внутрішнього контролю в установі відбувається шляхом видання/затвердження керівниками установ низки внутрішніх документів (наказів, розпоряджень, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій тощо) [600].

Отже, засадничі питання з управління публічними фінансами регулюються переважно законодавчими актами, у тому числі кодифікованими, а великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів встановлено порядки та особливості адміністрування в галузі, що досліджується. Проведене дослідження дозволяє відзначити наявні тенденції поступового формування підходів у визначенні форм і методів управління публічними фінансами, які впроваджені у країнах-членах ЄС. Ураховуючи те, що «... державний фінансовий інтерес є видом публічного інтересу та існує завжди» [457, с. 30], то у сучасному українському суспільстві набуває нового вектора розвитку проведення реформ у царині публічних фінансів. Тому складники інструментальної концепції законодавства про публічні фінанси постійно змінюються, доповнюються та оновлюються. Цей процес удосконалення не повинен бути хаотичним, безсистемним, тому виникає необхідність переосмислення підходів до формування законодавства про управління публічними фінансами. Проблема є досить складною з огляду на специфічні особливості цього комплексного інституту, що має міжгалузевий характер.

Розглянуті вище інструменти й типи правового регулювання дають можливість дослідити управління публічними фінансами за допомогою інструментального підходу, що знаходить свій прояв і під час аналізу правових режимів.

2.2 Місце та роль правових режимів у механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів

У доктрині адміністративного права поняття галузевого правового режиму ототожнюється з різними термінами: «управлінські режими»,

«особливий порядок», «особливий режим діяльності», «режими державного управління», «публічно-правовий режим». В останнє десятиріччя найчастіше вживається термін «адміністративно-правові режими», що свідчить про сформованість цього самостійного інституту адміністративного права «... з організаційними забезпечувальними елементами, спрямований на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво важливій сфері, яка гарантує безпеку особи, суспільства та держави» [246, с. 195].

У теоретичному плані адміністративно-правовий режим має всі ознаки загальної категорії «правовий режим», проте залишається видом режиму, що є частиною адміністративно-правового регулювання, який з особливого комплексу правових норм, заходів, установлених для досягнення поставлених цілей: виконання певних функцій, дій органами публічної влади, установами, організаціями, громадянами; захисту публічних та приватних інтересів; забезпечення безпеки у різних сферах життєдіяльності суспільства. Конструктивною є позиція С. Кузніченка, який вважає, що «... феномен правового режиму дозволяє по-новому дослідити ... комплексні явища в праві, говорити про новий режимний підхід і про іншу систематизацію права» [367, с. 112].

О. Петришин розглядає проблему цілісного правового режиму державної служби, який кваліфікується в основному як публічно-правовий режим і, з одного боку, характеризується наявністю загальних принципів, методів та прийомів правового регулювання, а з іншого – може бути структурованим на певні елементи, основним серед яких автор вважає правовий статус державного службовця [490, с. 8]. Із цього твердження випливає таке: по-перше, режим може бути структурований на елементи; по-друге, режими можуть бути класифіковані за різними критеріями, і одним із них є публічно-правовий.

Проаналізуємо спершу сутність правових режимів, які «... є самостійною правовою конструкцією» [367, с. 112] та при впровадженні яких зазвичай комплексно використовуються пакети нормативних правових інструментів, які

функціонально розподілені за часом, характеризуються стійкістю, безперервністю, і разом із тим вони «не здійснюють самотійного впливу на поведінку» [962, с. 195].

У науковій літературі правові режими розглядаються у декількох аспектах: 1) як елемент юридичного інструментарію, який би з'єднав в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів [18, с. 171]; 2) як сукупність правових та організаційно-технічних заходів, які здійснюються у сфері безпеки, що становить юридико-організаційний інститут [756]; 3) як результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи юридичних засобів [433]; 4) як юридична форма соціального режиму [227]; 5) як розпорядок дії права, що створює конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [408]; 6) як певний порядок правового регулювання, що забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання [206, с. 217; 532, с. 17]; 7) як набори неявних чи явних принципів, норм, правил і процедур прийняття рішень, навколо яких очікування суб'єктів пов'язані з певною сферою. Принципи – це переконання фактів, причинності та прямоти. Норми – це норми поведінки, визначені у контексті прав та обов'язків. Правила є конкретними приписами або перешкодами для дій. Процедури прийняття рішень є переважною практикою прийняття та здійснення колективного вибору [962, с. 185]; 8) як «набори керівних заходів», які включають «сукупність правил, норм і процедур, котрі регулюють поведінку і контролюють її наслідки» [986]; 9) як набір процедур, правил і норм [940] тощо.

Аналіз різних дефініцій терміна «режим» став підґрунтям для висновку, що єдиного підходу до розуміння вищенаведеного поняття у правовій науці досі не існує, а використовується цей термін дослідниками в обраному ними аспекті, що впливає на різноманітне його змістове навантаження.

Приєднаймося до точки зору науковців, які вважають, що правовий режим – це, перш за все, певний порядок правового регулювання [206, с. 217], звертаючи увагу саме на *особливості поєднання* способів, методів і типів

правового регулювання у тій чи іншій ситуації з метою встановлення стійкого режиму. Саме за таких умов можна стверджувати, що категорія, яка досліджується, поєднує два взаємопов'язані аспекти: *по-перше*, у цій категорії об'єднано різноманітний юридичний інструментарій; *по-друге*, специфічний набір інструментів у кожному випадку дозволяє створити унікальні умови реалізації прав і обов'язків суб'єктів права. Факторами, що впливають на появу того чи іншого правового режиму, можуть бути: час, влада, кризовий стан у суспільстві або в окремій сфері, міжнародні зобов'язання, публічні інтереси держави або окремих її регіонів, природні явища та інші фактори зовнішнього середовища.

Якщо правовий режим розглядати як: «... особливий порядок правового регулювання, що відображає певне поєднання юридичних засобів, які забезпечують настання бажаних соціальних станів або конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права» [532, с. 17], то припустимим є використання словосполучення «режимне праворегулювання», яке означає «правовий режим».

Ураховуючи те, що набір складників правового режиму може бути різним, і діапазон можливих режимів є досить широким – від жорстких, (за яких на перше місце висувається імперативний метод регулятивного впливу, а способами регулювання, що домінують, є зобов'язання та заборони), до відносно м'яких, коли використовується протилежний за своєю спрямованістю комплекс правових засобів [206, с. 217], то систематизувати підходи до класифікації правових режимів украй важко. Більш актуальним науковим завданням є поєднання функціонального і формально-догматичного підходів до дослідження правових режимів у конкретній сфері суспільства, зокрема, економічній, та з'ясування видів режимів саме в ній.

Стандартні та зрозумілі ситуації в економічній сфері суспільства не викликають необхідності впровадження правових режимів. «Режими виникають лише за обмежених умов, що характеризуються невдачею прийняття індивідуальних рішень для досягнення бажаних результатів. Основними

причинними змінними, які ведуть до створення режимів, є влада та інтерес» [962, с. 205] (*пер. наш* – С. К.).

Правові режими економічної сфери досліджували науковці: Ю. Атаманова [31], Р. Афанасієв [35], К. Бережна [57], Д. Біленець [64], Т. Васильєва [92], А. Гасумянова [120], З. Заменгоф [214], М. Ковальова [307], М. Кучерявенко [375], С. Михайлін [423], А. Притула [535], Н. Саніахметова [775], А. Собакарь [785], О. Шутова [901], В. Ліпкан і Є. Збінський [388] та ін. Кожен із перелічених науковців з'ясовував особливості одного або кількох видів економіко-правових режимів.

У юридичній літературі увагу багатьох науковців зосереджено на питаннях державного регулювання економіки, яке є «заснованою на законодавстві формою державного впливу на економіку шляхом установаження та застосування державними органами правил, націлених на коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їхньому порушенні» [775].

Сутність адміністративно-правового регулювання економіки комплексно розкрито О. Рябченко у 1999 році [765]. Основну увагу науковець приділила створенню базових правових норм, а не коригуванню економічних відносин і процесів шляхом установаження адміністративно-правових режимів. Е. Дмитренко окреслила механізм правового забезпечення фінансової безпеки держави [173], який включає і правове регулювання (у тому числі – режимне регулювання). Із цього випливає висновок, що різнооб'єктне режимне регулювання економіки цілком імовірно, а ось єдиного «правового режиму економічної сфери» не існує. Режимне регулювання окремих економічних відносин підкреслює особливість цього виду відносин і неможливість за допомогою «звичайного» правового регулювання досягти поставлених державою завдань.

Наявна модель економіки України, яка сформувалася на зламі минулої соціалістичної моделі, і досі характеризується надмірним та неефективним адміністративним навантаженням, а також недостатністю розвитку конкуренції –

основного інструменту ринкової економіки. Ще однією характеристикою цієї моделі є збереження значної частки державної власності. Утримання збиткових, конкурентоздатних державних підприємств руйнує потенціал економічної системи і не дає можливості стати на шлях інституційних та технологічних перетворень. Зважаючи на збереження проблем в економіці, необхідним вважаємо посилення саме інноваційного розвитку вітчизняного виробництва, оновлення виробничих потужностей та диверсифікація ринків збуту, у тому числі розширення внутрішнього ринку [810].

Виходячи із положень розпоряджень Кабінету Міністрів від 28 березня 2018 р. № 244-р та від 03 квітня 2017 р. № 275-р [608], сучасними напрямками адміністративно-правового впливу держави на економічну діяльність є: 1) сприяння розвитку конкуренції, малого та середнього бізнесу; 2) упорядкування суспільних відносин у сфері економіки з метою забезпечення умов для технологічного прориву; 3) забезпечення розвитку пріоритетних галузей економіки тощо. Підтверджується необхідність визначення таких пріоритетів реформування правової бази напрацюваннями Б. Мельниченка щодо посилення ролі інституційного, соціального й економічного середовища на основі відкритого діалогу «громадянське суспільство – бізнес – влада», яке створить, з точки зору цього науковця, сприятливі умови для економічного зростання [416, с. 106]. Правове регулювання наведених напрямків в економічній сфері суспільства включає набір різнопланових (як жорстких, так м'яких) правових режимів, які можуть бути пов'язані між собою, а можуть здійснювати відособлено регулюючий вплив на відповідний об'єкт.

Складником системи правовідносин в економічній сфері є фінансові відносини, об'єкт яких «... детермінований публічним інтересом і визначається фінансово-правовим режимом» [401]. Науковці встановлюють факт існування фінансово-правових режимів, однак не дають їхніх змістовних характеристик.

М. Кучерявенко розмірковував з приводу формування правових режимів використання податку, в основі яких лежить безумовний імперативний обов'язок, закріплений Конституцією [375, с. 62]. Теза автора про правові

режими і сьогодні не втратили своєї актуальності, незважаючи на те, що законодавством передбачено привілеї в оподаткуванні для певних суб'єктів права або для певних територій.

В умовах істотного оновлення інформаційного забезпечення публічного управління часто виникають ситуації комплексного режимного регулювання як економічної сфери, так й інформаційної та управлінської. Прикладом може слугувати правовий режим відкритості окремих економічних відносин, який встановлено Постановою Кабінету Міністрів від 09 листопада 2016 р. № 1067 щодо механізму оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств [640]. Такий режим, по-перше, є складником правового режиму прозорості та відкритості публічного управління, оскільки мова йде про господарську діяльність за участю держави; по-друге, є складником правового регулювання економічних відносин засобами господарського права; по-третє, регулює низку інформаційних відносин.

Аналізуючи особливості функціонування вільних економічних зон, О. Шутова основним завданням їхнього створення визначає таке: розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, організація нових робочих місць, залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва, впровадження нових технологій, модернізація діючих виробництв, розвиток сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури, ефективне використання природних ресурсів тощо [901, с. 159]. Авторка з'ясовує завдання правового режиму, які, з її точки зору, повинні бути визначені законодавчо. З таким висновком слід погодитися, оскільки обов'язковим складником правового режиму, на наш погляд, є законодавчо визначена мета та завдання його впровадження.

Виходячи із наведеного вище, застосування режимного регулювання щодо деяких економічних відносин здатне захистити суб'єктів економічних відносин та учасників процесів від необґрунтованого і, відповідно, надмірного втручання органів публічного управління. Разом із цим економічна система держави постійно розвивається, має певні особливості на кожному етапі державотворення, тому і відмінними є характерні риси правових режимів у

різні історичні періоди. Підтвердженням цьому є наукові праці стосовно режиму реформування економічної сфери та фінансів у зарубіжних країнах.

У книзі «Legal Traditions, Legal Reforms and Economic Performance» (2017) [936] викладено позицію авторів про вплив правових режимів на економічні та фінансові наслідки правових реформ. Науковці дослідили правові режими 2006–2014 років за показниками, які введено проектом Світового банку «Ведення бізнесу» (2015 рік). Результати показують процес конвергенції під час розробки правових норм та правил: країни, що починали з 2006 року на нижчій позиції, покращилися більше, ніж держави з вищими початковими оцінками. Результати також свідчать про відсутність систематичного впливу юридичних норм та правил на економічні та фінансові наслідки. Цей результат суперечить поширеній думці, що реформи, спрямовані на зміцнення прав інвесторів та кредиторів (та інших ринкових політик), систематично приводять до кращих економічних та фінансових наслідків. Але з іншого боку, автори доводять факт розриву між передбачуваними правовими та регуляторними реформами та реальністю на місцях, якщо економічна сфера буде недостатньо врегульована взагалі і за допомогою правових режимів, зокрема [936, с. 121–135]. Автори цієї праці сміливо критикують науковців, які обрали два або три критерії ефективності економічних реформ і не врахували якості впливу правових засобів на розвиток економічних та фінансових відносин. А саме вплив правових засобів і правових режимів, з нашої точки зору, є фактором стабілізації економічної ситуації України.

Цілком справедливим є твердження Т. Мінка, що дослідження правового режиму потрібно здійснювати з точки зору впливу механізму права на суспільні відносини, а не на управління людською діяльністю та її процесами тощо. У зв'язку з цим до вивчення поняття «правовий режим» слід підходити системно, урахувати багатогранність, об'ємність права, єдність усіх його різноманітних елементів, які у своїй сукупності відображають природу права [426, с. 41]. Тому загальною метою усіх різнопланових правових режимів в економічній сфері вважаємо підтримання правопорядку для розвитку економіки у державі.

Сприяння стабілізації економічної сфери призначено адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси, який досліджував Р. Афанасієв. Він установив, що держава застосовує правові засоби регулятивного та охоронно-захисного характеру, які утворюють адміністративно-правові *підрежими* здійснення та охорони й захисту права власності на природні ресурси. Виділено два основні взаємообумовлені напрями комплексного адміністративно-правового впливу: регулювання права власності на природні ресурси – у сфері його здійснення, а також забезпечення цього права – у сфері його охорони та захисту. Відокремлення здійснення від охорони, а регулювання від забезпечення – умовне і розглядається «як дві сторони однієї медалі» [35, с. 15] (*курсив наш – С.К.*). Ситуація з виділенням підрежимів є досить дискусійною, оскільки термін «підрежим» використовується у цитованій праці, з нашої точки зору, як синонім до терміна «вид режиму», що має доволі «вузький» об'єкт свого впливу.

Категорія «правовий режим» посідає значне місце у регулюванні економічної сфери українського суспільства. У 2018 році згадок про режими в економічній сфері у законодавстві України можна віднайти більше ніж у 50 нормативно-правових актах. Це – Конституція України, кодекси, закони, а також підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади та інших органів державного управління.

Поняття «режиму» використовується законодавцем у Конституції України під час визначення поняття «правовий режим власності» [335]. У Господарському кодексі України виділено розділ VIII, присвячений спеціальним режимам господарювання, а також окремими статтями цього Кодексу введено особливості окремих правових режимів. Зокрема, щодо правового режиму майна суб'єктів господарювання (ст. 133), щодо правового режиму державного майна у сфері господарювання (ст. 141), щодо правового режиму використання природних ресурсів у сфері господарювання (ст. 148) тощо [135].

Митним кодексом України (розділ V) введено декілька режимів. Статтею 70 цього Кодексу до видів митних режимів віднесено: 1) імпорт (випуск для вільного обігу); 2) реімпорт; 3) експорт (остаточне вивезення); 4) реекспорт; 5) транзит; 6) тимчасове ввезення; 7) тимчасове вивезення; 8) митний склад; 9) вільна митна зона; 10) безмитна торгівля; 11) переробка на митній території; 12) переробка за межами митної території; 13) знищення або руйнування; 14) відмова на користь держави [421]). Деякі із цих режимів мають адміністративно-правову природу та захисний характер, а деякі відносяться більше до господарського та міжнародного права. Але законодавець при цьому не уточнює у кодифікованому акті якою саме є правова природа режиму.

Базовими актами більшості правових режимів економічної сфери є закони (приміром, Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [575; 673], Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» [717]). Однак для встановлення всіх складників правового режиму, законодавчого акту, як правило, не вистачає, тому виникає необхідність підзаконного правового регулювання. Наприклад, Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» визначено основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення [562], а Постановою Уряду від 06 серпня 2008 р. № 705 затверджено Порядок надання бюджетних позик із застосуванням режиму державних заставних закупівель зерна [583]. Тобто, комплексно було впроваджено регулюючий режим виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку.

Використання терміна «режим» бачимо у Податковому кодексі України під час установлення спеціальних податкових режимів. При цьому під *спеціальним податковим режимом* розуміється система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів

(п. 2 ст. 11 ПКУ) [516]. Під час дослідження правових режимів слід урахувати, що Податковий кодекс України регулює відносини, які виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їхнього адміністрування, платників податків та зборів, їхні права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їхніх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [516].

Найчастіше встановлення правового режиму в економічній сфері відбувається без використання у нормативно-правовому акті терміна «режим». Його синонімами можуть бути: «порядок», «особливий порядок», «процедури». За таких умов можливість установлення наявності правового режиму зводиться до набору юридичних інструментів, що утворюють такий режим. Наведемо приклади.

Правовий режим використання коштів державного фонду регіонального розвитку упроваджено Постановою Кабінету Міністрів від 18 березня 2015 р. № 196, що визначає механізм використання коштів державного фонду регіонального розвитку, обсяг яких затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік [157].

Режим адміністрування податку на додану вартість упроваджено на підставі ПКУ. Його складником є низка порядків: 1) реєстрації платників податку на додану вартість; 2) анулювання реєстрації платників податку на додану вартість; 3) ведення реєстру платників податку на додану вартість (*далі – Реєстр*); 4) присвоєння індивідуального податкового номера платника податку на додану вартість; 5) оприлюднення даних з Реєстру; 6) перереєстрації платників податку на додану вартість; 7) ведення документації під час реєстрації чи анулюванні реєстрації платників податку на додану вартість; 8) формування і надання витягів та довідок з Реєстру [620]. Зазначені порядки застосовуються як окремий комплекс управлінських дій у сфері оподаткування, у сукупності вони утворюють механізм взаємозалежних організаційно-

правових і технічних дій суб'єктів публічної адміністрації, який має ознаки правового режиму. За веденням реєстру платників податку на додану вартість наглядають спеціальні органи. Одним із завдань режиму є правоохорона та забезпечення національної безпеки під час ведення Реєстру, що викриває складну структуру цього правового режиму, яку утворюють правові засоби фінансового, інформаційного та адміністративного характеру.

Режими слід відмежовувати від особливого регулювання окремих дій суб'єктів публічної адміністрації за назвою «порядки». Наприклад, Порядок стягнення готівки, яка належить платникові податків, у рахунок погашення його податкового боргу, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 29 грудня 2010 р. № 1244, визначає механізм стягнення готівки, яка належить платникові податків, у рахунок погашення його податкового боргу [164] та не утворює, з нашої точки зору, особливого виду правового регулювання за назвою «правовий режим».

Розглянемо елемент механізму запобігання корупції – окрему систему заходів примусу в царині публічних фінансів. Комплексами нормативно-правових актів встановлено підстави і порядок застосування примусу у сфері публічних фінансів: п. 10 ч. 1, ч. 3 ст. 10, п. 4 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [681], ст. ст. 188-48, 221, 255, 256 КУпАП [312], наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 15 лютого 2018 р. № 44 [643]. Суб'єктом нормотворення визначено підстави і порядок складання уповноваженими особами і подання іншим уповноваженим органам протоколів та матеріалів про адміністративні правопорушення. При цьому підстави для виокремлення самостійного виду адміністративного режиму запобігання корупції у царині публічних фінансів, хоча в нормативних актах і використовується термін «порядок», відсутні. Правові засоби не утворюють комплекс заходів правового режиму.

Відсутні ознаки правового режиму, з нашої точки зору, у таких

нормативних актах, що визначають: 1) порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [162]; 2) порядок використання коштів державного бюджету, призначених для розвитку дорожнього господарства областей української частини Карпатського євро регіону (зокрема доріг Мукачеве – Львів, Татарів – Кам'янець-Подільський, Стрий – Мамалига) [631]; 3) порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях [656]; 4) порядок використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013–2017 роки [633].

Виходячи із положень податкового законодавства, як приклад: «... установлення солідарної відповідальності за сплату грошових зобов'язань платника податків, який реорганізується, щодо всіх осіб, утворених у процесі реорганізації, що тягне за собою застосування *режиму* податкової застави щодо всього майна таких осіб ...» (ст. 98.4.3 ПКУ) [516] (*курсив наш – С. К.*), можна стверджувати, що категорія «режим податкової застави» застосовується як окремий правовий інструмент, а не цілий комплекс інструментів під назвою «правовий режим», що характеризується «... особливим порядком діяльності суб'єктів права у різних сферах державного життя, спрямованих на суворо цільову та функціональну діяльність цих суб'єктів на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для підтримання необхідного державного стану» [99, с. 105]. Досліджуваний правовий інструмент є «... найефективнішим способом забезпечення виконання обов'язку ...» [514, с.147].

Існують й інші випадки використання суб'єктом нормотворення під час регулювання економічної сфери терміна «режим» без прив'язки його до такої самостійної правової конструкції як «правовий режим», за допомогою якого здійснюється регулювальний вплив на відповідний об'єкт, а не окремий обов'язок платника податків. Прикладом є управлінська діяльність у сфері

оподаткування під час застосування *режиму* розстрочення, протягом якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків (ст. 100.4 ПКУ [516]). У ст. 100.5 ПКУ встановлено можливість застосування *режиму* відстрочення, протягом якого відбудуться зміни політики управління виробництвом чи збутом такого платника податків [516].

Наведене вище дозволяє порушити питання про можливість виділення в межах єдиного терміна «режим», коли мова йде про регулювання економічних відносин, двох значень: по-перше, збігання за змістом із категорією «правовий режим»; по-друге, збігання за змістом із способом забезпечення якихось дій.

Диференціюючи правові режими залежно від предмета правового регулювання, виділяють конституційний, адміністративний, земельний, фінансовий, податковий режими тощо [388, с. 158]. Перелічені види мають свою сферу застосування. На економічні відносини, про які йдеться вище, здійснюється постійний нормативний вплив не лише за допомогою фінансових, податкових, митних та інших режимів, а й за допомогою адміністративно-правових. Уведення останніх режимів в економічній сфері дає можливість державі здійснювати особливе регулювання і забезпечувати охорону певних інтересів. М. Ковальова підкреслює, що адміністративно-правовий режим стає важливим елементом в упорядкуванні відносин між державою і громадянським суспільством у сфері економії та підприємницької діяльності [307, с. 149], відіграє роль «забезпечувального механізму» із комбінації юридичних, організаційних, технічних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану, про що писав Ю. Тихомиров [824, с. 400].

Фінансові та податкові режими забезпечують регулювання окремих етапів публічної фінансової діяльності. Наприклад, метою одного із них є створення підґрунтя для руху коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та фінансових санкцій (штрафів та пені) на рахунках, відкритих в органах Казначейства [621]. За допомогою комплексу конкретних приписів забезпечуються юридично значимі дії – рух коштів.

Характерною є сувора зв'язаність суб'єктів публічної адміністрації нормативно-правовими актами, сфера їхньої діяльності окреслена правовими межами.

Характер конкретного припису має Порядок розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з постачальником природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 18 червня 2014 р. № 217 [522]. Цей приклад демонструє найбільш розповсюджений спосіб впливу суб'єкта публічної адміністрації на публічну фінансову діяльність за назвою «безпосереднього (прямого) наказу». Особливостями цього порядку є спеціальний режим та мета використання коштів, які реалізуються за допомогою встановлення правового режиму.

Особливий набір юридичних інструментів бачимо у ПКУ під час регулювання порядку функціонування електронного кабінету. Так, ст. 14.1.56-2 ПКУ визначено, що електронний кабінет – електронна система взаємовідносин між платниками податків та державними, у тому числі контролюючими, органами з питань реалізації їхніх прав та обов'язків, передбачених ПКУ, що складається з: 1) апаратно-програмного комплексу; 2) портального рішення для користувачів-платників податків, робота в якому здійснюється он-лайн (через Інтернет у режимі реального часу) та не вимагає обов'язкового використання спеціалізованого клієнтського застосування; 3) портального рішення для користувачів – державних, у тому числі контролюючих органів; 4) програмного інтерфейсу (API), що дає змогу реалізувати повноту функціоналу електронного кабінету; 5) інших засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [516]. Державою, не зобов'язуючи платників податків користуватися електронним кабінетом, а надаючи їм такого права, створено цілий комплекс організаційно-юридичних і технічних інструментів, що покликані полегшити взаємодію платника податків з публічною адміністрацією. При цьому адміністративний режим електронного кабінету не визначається ПКУ, а потребує додаткового, підзаконного врегулювання.

Порядком функціонування електронного кабінету, що затверджено наказом Мінфіну від 14 липня 2017 р. № 637, визначено загальні засади функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет», процедури ідентифікації користувачів, взаємодії з платниками податків та державними органами через електронний кабінет, процедури контролю за роботою системи, основи адміністрування електронного кабінету тощо [659]. Перевага в адміністративному режимі функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет» надається засобам «зобов'язання», широко використовуються специфічні способи організації процесу адміністрування, прийоми здійснення контролю за адмініструванням. Разом із тим застосовані методи непрямого впливу на поведінку платників податків, коли створено вибір оптимальних варіантів для них. Правовий режим також забезпечує відповідний стан і безпеку функціонування технічного режиму.

Необхідно звернути увагу на особливість режимного праворегулювання економічних відносин, коли нормотворець використовує «накладання» фінансових, податкових режимів на адміністративне та конституційне регулювання. Для досягнення поставлених завдань держава застосовує не тільки режимне праворегулювання, а й поєднує його з упровадженням технічних систем, без яких реалізація правових режимів втрачає свій сенс.

Комплексно матеріально-технічної підсистеми як засоби забезпечення функціонування всіх адміністративно-правових режимів, що спрямована на вирішення економічних, матеріальних, фінансових, технічних та інформаційних питань, дослідила Т. Мінка [426, с. 124]. Увагу в цій роботі буде сконцентовано на характерних рисах правових режимів, які пов'язані з економічною сферою.

Прикладом взаємодії різних правових режимів є зв'язок «особливого режиму» виконання повноважень органами Казначейства (п. 4 ст. 22 Розділу VI БКУ) на період дії Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [573]. І це цілком можна пояснити необхідністю взаємообумовленого комплексного

правового впливу на публічне управління на тимчасово окупованій території України.

Іншим прикладом є правовий режим запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (проаналізовано в авторській публікації [287]). Ця сфера включає міжнародно-правові, банківські, фінансові, податкові, адміністративні та кримінальні режими, які постійно вдосконалюються. На думку суб'єктів законотворення – народних депутатів України, введення в Україні правового режиму добровільного декларування коштів, майна та інших об'єктів фізичними особами надасть можливість легалізувати та залучити тіньові кошти у реальний сектор економіки держави, наповнити додатковими доходами державний бюджет, зміцнити курс національної валюти України та поліпшити інвестиційний клімат [527]. Тому цей правовий режим у поєднанні з іншими видами режимів сприяє створенню належних умов для державного регулювання економіки.

Роблячи проміжний висновок, з'ясуємо, що в економічній сфері існує велика кількість правових режимів, у тому числі – фінансових, податкових, господарських, конституційних, адміністративних та інших, які можуть бути тісно пов'язані між собою та забезпечують особливе регулювання окремих напрямків впливу держави на економічну діяльність, яким є царина публічних фінансів.

Виникає необхідність з'ясувати роль і місце правових режимів у механізмі адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами, який за авторськими формулюваннями вчених-юристів мають різні набори елементів, однак «... завдяки яким реалізується адміністративно-правове регулювання різноманітних сфер життєдіяльності людини» [303, с. 176]. Тому цілком логічно поставити наукове завдання – дослідити співвідношення понять «правові режими економічної сфери» та «механізм адміністративно-правового регулювання».

Ураховуючи те, що адміністративне право структурно зараховують до публічного, а «імперативний метод є первинним у публічному праві взагалі»

[861, с. 233], визначимо основні риси змісту адміністративно-правового регулювання так: нерівність сторін даних правовідносин; переважання прав суб'єкта управління; широке використання приписів, обов'язкових для виконання. Наведені риси змісту адміністративно-правового регулювання деталізовано під час аналізу механізму адміністративно-правового регулювання, який становить взятю в єдності сукупність адміністративно-правових засобів і способів (методів), що є найбільш нормативноорганізованими в послідовному впливі на суспільні відносини відповідно до цілей, завдань і функцій управління [333]. Вважаємо, що великим поштовхом на шляху формування цієї концепції стали погляди С. Алексєєва, а також А. Піголкіна і А. Малько [19; 813–814], які визначили напрям механізму правового регулювання на задоволення інтересів суб'єктів права за допомогою правових засобів. Такий підхід має певний сенс у царині публічних фінансів, але, на наш погляд, слід уточнити і доповнити це визначення так: зазначені інтереси повинні бути не просто виразом того, чого бажає суб'єкт права, а саме його законних інтересів, які не йшли б у розріз з інтересами інших суб'єктів, тобто слід досягати позитивних результатів, відображаючи баланс інтересів усіх суб'єктів.

Правильне розуміння механізму правового регулювання в тій чи іншій галузі права неможливе без розгляду його структурних елементів. Якщо в теорії права С. Алексєєв до елементів механізму правового регулювання відносить: юридичні норми; правовідносини; акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; індивідуальні приписи, акти застосування права як факультативний елемент [19, с. 216], то у процесі правового регулювання виділяють такі основні стадії та елементи: норма права; юридичний факт або фактичний склад із таким вирішальним показником, як організаційно-виконавчий правозастосовний акт; правовідносини; акти реалізації прав і обов'язків; охоронний правозастосовний акт (факультативний елемент) [813]. Розгляд механізму правового регулювання з точки зору статички є базовим у формулюванні змісту адміністративно-правового регулювання управління

публічними фінансами. Його слід відрізнити від дослідження механізму управління, спираючися на функціональний підхід, звертаючи увагу на діалектичну єдність таких категорій, як «функція», «механізм», «форма організації», оскільки, з одного боку, механізм є формою або способом організації виконання системою покладених на неї функцій, а з іншого – сама система організовує ці відносини [380, с. 4–17].

Сучасні доктринальні підходи щодо визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» не дають нам права відносити правові режими економічної сфери до елементів цього механізму. Лише певна «управлінсько-організаційна» складова правових режимів може бути віднесена до елементів механізму.

У науковій літературі не сформовано одностайного підходу до виділення складників механізму адміністративно-правового регулювання. З метою повноцінного дослідження можливих складників цього механізму стосовно інституту управління публічними фінансами слід навести аргументи відносно можливості віднести до складників акти публічного адміністрування.

Акти публічного адміністрування – це юридична форма односторонніх юридично-владних приписів, у якій виявляються, подаються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії та рішення публічної адміністрації. Приймаються такі акти на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції органу публічної влади (посадових осіб). Акти публічного адміністрування є найбільш поширеною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань, цілей і функцій суб'єктів публічної адміністрації (характеристику наведено в авторській статті [276]).

За висновками Т. Яценка, під адміністративним актом варто розуміти захід або документ суб'єкта публічної адміністрації, що спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків для громадян або юридичних осіб. Він є інструментом (формою) публічного адміністрування, яким установлюється в односторонньому порядку індивідуалізоване правило поведінки. Варто також наголосити на тому, що адміністративні акти мають

обов'язково відповідати закріпленим на рівні закону вимогам щодо форми та змісту [916].

Такий підхід до сутності адміністративного акта відповідає підходу, обраному практикою функціонування публічної адміністрації у країнах ЄС. У § 35 закону про адміністративну процедуру ФРН адміністративним актом визначається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, прийняті органом влади для врегулювання окремого випадку в царині публічного права, що мають безпосередню, спрямовану назовні правову дію [824, с. 206]. Ст. 268 а Кодексу адміністративного судочинства Польщі 1960 р. встановлено, що орган публічного управління може давати письмові доручення для співробітників керованих організаційних підрозділів, приймати управлінські акти від імені органу у конкретній царині, зокрема видавати адміністративні акти, накази та сертифікати [961].

У лінгвістичному плані основною категорією концепту «акти публічного адміністрування» є категорія «акти», а враховуючи те, що вона виникає тільки в діяльності суб'єктів, можна з упевненістю сказати, що це «документ, складений кількома особами, що підтверджує певні встановлені факти або події» [553]. У наказі Державної податкової служби України від 22 грудня 2010 р. № 984, що втратив чинність, було наведено таке визначення акта: «... службовий документ, який підтверджує факт проведення документальної перевірки фінансово-господарської діяльності платника податків і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби» [644]. Наведений приклад цілком здатний забезпечити обґрунтування підстав для виокремлення актів публічного адміністрування від:

- цивільно-правових правочинів (відповідно до ст. 202 Цивільного кодексу України правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [871]);
- актів цивільного стану (відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» актами цивільного стану є події

та дії, що нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків [563]);

– угод у галузі кримінального права (наприклад, п. 2 ст. 52 Кримінального процесуального кодексу України визначено випадки обов'язкової участі захисника у кримінальному провадженні: у разі укладення угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості з моменту ініціювання укладення такої угоди [358];

– актів громадських об'єднань (їхнє значення і вплив на регулювання суспільних відносин впливають зі змісту ст. 21 Закону України «Права громадських об'єднань» [556]).

Відмінності наведених характеристик від характеристик актів публічного адміністрування, на наш погляд, цілком закономірно вказують на односторонні владні волевиявлення конкретних суб'єктів публічної адміністрації.

Серед найвагоміших напрацювань у цій царині є праці В. Колпакова, який зазначив: «Важливою особливістю системи актів як загальної форми публічного адміністрування, є її поліструктурність. Вона виражається в тому, що ця система складається з декількох підсистем. Кожна підсистема – сукупність однотипних актів, які утворюють відносно самостійні форми публічного адміністрування» [323, с. 48]. Існування множинної актів потребує певної теорії вибору та прийняття конкретної форми акту, яку описав у своїй праці Герберт А. Саймон [952].

На підставі дослідження характеру впливу на управлінські відносини за допомогою видання актів публічного адміністрування в царині публічних фінансів можна виділити такі *функції акта публічного адміністрування*: 1) забезпечення публічних інтересів. Загальною метою актів є реалізація фінансових інтересів усього суспільства, його соціальних груп, територіальних громад і регіонів, інтересів самої держави і громадян; 2) регулювання – актом установлюються конкретні правила, надаються індивідуальним суб'єктам конкретні можливості та фіксація моделей публічної фінансової діяльності.

Реалізуючи або застосовуючи конкретні норми закону, акт сприяє досягненню певного результату; 3) адміністративно-процесуальна – віддзеркалює креативний характер актів публічного адміністрування, які шляхом позитивного, стимуляційного впливу сприяють розвиткові фінансово-управлінських та інших правовідносин у державі; 4) виконавча – полягає в забезпеченні настання бажаного результату публічної фінансової діяльності за допомогою реалізації управлінських дій і правового встановлення порядку здійснення їх; 5) охоронна – віддзеркалює охоронний вплив актів адміністрування всередині царини управління публічних фінансів та поширюється на інші сфери правовідносин. Фактично йдеться про заходи примусу, що регламентуються Кодексом адміністративного судочинства України [310], КУпАП [312], іншими законодавчими актами.

Склалися різні підходи щодо класифікації форм публічного адміністрування і як наслідок – актів публічного адміністрування. Управлінські акти автори підручника «Державне управління» пропонують класифікувати: за характером цілей; функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються (сферою дій); рівнями ієрархії систем управління; характером організації розроблення; причинами виникнення; вихідними методами розроблення; організаційним оформленням [409]. Проаналізувавши цей підхід, зазначимо, що за його допомогою не вдасться досягти завдань цього дослідження, тому більш вдалим вважаємо підхід В. Колпакова, який виділив два критерії класифікації форми публічного адміністрування, і відповідно до першого форми виділяються (а) правові і (б) неправові акти. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають, наприклад: проведення ревізії, нарада, консультація тощо [323, с. 49].

Розглядаючи сутність правового адміністративного акта, Н. Плахотнюк виділяє його ознаки: «1) він може набувати форми розпорядження, рішення або суверенного заходу; 2) приймається органом влади; 3) приймається з метою

врегулювання окремого випадку у сфері публічного права; 4) спрямовується назовні» [509]. Розглядають вказані ознаки більш детально автори посібника «Административное право». Ними виділено такі характерні ознаки: 1) він є управлінським рішенням, що підготовлене і прийняте (затверджене) за встановленими правилами управлінського процесу для вирішення конкретних завдань управління та реалізації управлінських функцій; 2) видається уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; 3) приймається в односторонньому порядку; 4) встановлює обов'язкові правила поведінки, норми права в царині публічного управління або регламентує конкретні (одиничні) управлінські відносини; 5) визначає межі належної поведінки суб'єктів; 6) засвідчує законність правового акта управління; 7) є різновидом юридично значущих документів, що використовуються у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації (довідки, висновки, доповідні записки, протоколи, акти ревізій, інвентаризацій, перевірок тощо); 8) має спеціальну форму і порядок прийняття (затвердження); 9) акт публічної адміністрації може бути в установленому законодавством адміністративному і судовому порядку оскаржено, або визнано нечинним, або незаконним, недійсним [49]. Даний підхід стосується всіх правових актів в усіх царинах управління за сучасних умов.

Розглянемо лише акти, які приймаються у межах правової форми управлінської діяльності. Н. Плахотнюк зазначила, що в межах даної форми здійснюється прийняття нормативних та індивідуальних актів, а також учинення дій, що мають юридичні наслідки. Якщо в першому випадку створюється відповідний документ – нормативний, індивідуальний чи змішаний акт, то в другому прийняття документа не відбувається. Хоча настання юридичних наслідків є обов'язковою умовою в обох випадках [509]. Поряд із цим на схвалення заслуговує позиція авторів посібника «Административное право», згідно з якою процес управління повинно бути насичено тільки допустимими для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання тієї чи іншої функції управління формами

управління, або інакше управлінські дії може бути поставлено під сумнів, а їхній зміст оскаржено [49, с. 365].

Безперечно, єдиної універсальної класифікації актів публічного адміністрування, зважаючи на різноманітність та множинність характеристик управлінської діяльності, не розроблено, адже наукова класифікація будь-якого суспільного явища є доволі умовною. Вивчення теоретико-методологічних підходів до виявлення характерних рис актів публічного адміністрування, авторами яких є Д. Андрєєв [23], Ю. Делія [146], Т. Друцул [186], Т. Карабін [237], В. Колпаков [323], Н. Плахотнюк [509], В. Тимошук [821], дало можливість виявити найбільш поширену сконструйовану класифікаційну модель правових актів публічного адміністрування на: (1) нормативні, (2) ненормативні (адміністративні, індивідуальні) та (3) змішані акти. Підтримаємо таку позицію під час дослідження актів публічного адміністрування у царині публічних фінансів, застосуємо термін «акти управління публічними фінансами» (проаналізовано в авторській публікації [276]).

Установлення норм підзаконного характеру під час управління публічними фінансами виражається у виданні нормативних актів. Такі нормативні акти, як обґрунтовує В. Колпаков, зазвичай установлюють конкретні права, обов'язки і відповідальність суб'єктів учасників суспільних відносин, містять обмеження й заборони, передбачають юридичні гарантії забезпечення законності та дисципліни, регламентують взаємодію різних суб'єктів [323, с. 49].

Під *нормативним актом управління публічними фінансами* слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий публічною адміністрацією в результаті нормотворення, спрямованого на врегулювання обігу публічних фінансів. Цей акт наділений такими особливостями: 1) містить вказівку на норми конституційного, фінансового або адміністративного права; 2) має неперсоніфікований характер; 3) розрахований на неодноразове застосування.

Нормативні акти, характерні риси яких детально описано Д. Бахрахом

[49, с. 393], досліджено нами у попередньому підрозділі цієї роботи.

Індивідуальні акти публічної адміністрації (видання індивідуальних актів, застосування норм права, видання ненормативних актів, адміністративне розпорядництво) посідають важливе місце в забезпеченні діяльності публічної адміністрації. Саме за допомогою юридичних актів індивідуального характеру загальні юридичні норми застосовуються до конкретних обставин суспільного життя [323, с. 49].

Зважаючи на модернізацію адміністративного права, уточнення поняттєвого апарату цієї галузі, виникає необхідність дослідження положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Ненормативні акти у ньому зветься адміністративними. Мається на увазі «рішення (правовий акт, документ, відмітка у документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)» [735]. З цього поняття випливають характерні риси ненормативного акта управління публічними фінансами, до яких можна віднести: 1) виступає як правовий акт індивідуальної дії; 2) є результатом публічного адміністрування; 3) приймається суб'єктом публічної адміністрації; 4) приймається у відповідному порядку; 5) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) у царині публічних фінансів. Наведене може створити підґрунтя для побудови концептуально нової, оптимальної моделі адміністративних актів у нашій державі.

Ознаки індивідуальних актів публічної адміністрації наведено В. Колпаковим [323, с. 49], із аналізу яких випливає, що під *ненормативним (індивідуальним, адміністративним) актом управління публічними фінансами* слід розуміти документ публічної адміністрації, яким (1) установлюється в односторонньому порядку індивідуалізоване правило поведінки у царині публічних фінансів, (2) породжуються певні правові наслідки стосовно обігу публічних фінансів, (3) забезпечується вплив на виникнення, зміну та

припинення фінансово-управлінських відносин, (4) установлюється обов'язковий характер для суб'єктів управління.

Неповним змістовно та логічно незавершеним буде розгляд ознак ненормативних актів у царині публічних фінансів без їхнього порівняння з ознаками актів застосування норм фінансового права, що були сформульовані Г. Россіхіною: «Акт застосування норми фінансового права – це письмовий правовий акт-документ, прийнятий в імперативному порядку уповноваженим на те державним органом (місцевого самоврядування), його посадовими особами, який здійснює функції у сфері фінансової діяльності або судом у межах наданої їм законом компетенції» [760, с. 21]. Слід зазначити, що смислове значення «ненормативних актів у сфері публічних фінансів» та «актів застосування норми фінансового права» є близьким, однак у нашому випадку досліджуються тільки ненормативні акти, що приймають суб'єкти публічного адміністрування, виключаючи акти судів. Прийнятною є перша категорія.

Змішані акти мають і нормативний, і ненормативний характер, їхні ознаки описано в науковій і навчальній літературі [49, с. 364–367; 13, с. 53; 509]. Відносно галузі управління публічними фінансами особливостями є предмет регулювання (публічні фінанси) та забезпечення ними виникнення, зміни та припинення фінансово-управлінських відносин.

Проведений аналіз став підґрунтям для висновків про недосконалість законодавчого визначення порядків видання індивідуальних актів у царині публічних фінансів. Існуючі правила видання ненормативних (індивідуальних, адміністративних) актів встановлено переважно підзаконними актами. Наприклад, п. 5.36 Порядку роботи з документами в органах державної виконавчої служби визначено, що текст акта складається з двох частин: вступної та констатуючої [553], а далі в Порядку розкрито вимоги до підготовки, розгляду та затвердження актів адміністрування.

Разом із тим адміністративні акти в Україні відіграють важливу роль у бюджетній, податковій, банківській та інших царинах, оскільки є формою управління, здатною адекватно реагувати на зміни, що відбуваються у

сучасному суспільстві, і віддзеркалювати потреби суспільного розвитку. Первинний характер щодо адміністративних актів у фінансовій царині належить нормативним (допускається змішана форма акта).

Наведені положення є вкрай важливими для розроблення рекомендацій щодо врегулювання понять нормативного та індивідуального (адміністративного) актів управління, а значить – для вдосконалення адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні.

Отже, акти управління публічними фінансами обов'язково мають бути віднесені до елементів механізму адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів. Виникає питання можливості будови структури досліджуваного механізму з урахуванням правосвідомості та правової культури. З точки зору О. Долгополова, категорії «правова свідомість» та «правова культура» є невід'ємною частиною механізму правового регулювання, у тому числі й механізму адміністративно-правового регулювання, і можуть бути виділені у його структурі або самотійно, або в структурній його частині, яка об'єднує в собі відносини, що пов'язані з реалізацією правових норм [181, с. 31]. Отже, і «правова свідомість», і «правова культура» мають бути віднесені до елементів досліджуваного механізму.

На сьогодні існує чимало авторських дефініцій «механізму адміністративно-правового регулювання», однак слід констатувати, що склалася певна тенденція у науці до поділу елементів механізму на дві групи.

До органічних складників механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ відома українська вчена І. Шопіна віднесла: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти реалізації норм права. До функціональних складників механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ автор віднесла: принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правову свідомість, правову культуру і режим законності [895]. На її погляд,

саме органічні та функціональні складники потребують детального аналізу, що частково відповідає авторській позиції.

Механізм адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю публічною адміністрацією повноважень щодо управління публічними фінансами. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання належать ключові елементи, наявність яких є обов'язковою, та другорядні, що опосередковують обов'язкові елементи зазначеного механізму. До *ключових складників* відносимо: міжнародне законодавство та національні законодавчі акти, які містять адміністративно-правові норми, акти управління публічними фінансами (нормативні, ненормативні та змішані), фінансово-управлінські відносини. До *другорядних складників* механізму адміністративно-правового регулювання зараховуємо: принципи управління публічними фінансами, юридичні факти, правову культуру й адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів.

Водночас слід зазначити, що даний механізм має свою *специфіку*, яка зумовлена: 1) джерелами правового регулювання; 2) особливим правовим статусом суб'єкта управління (публічної адміністрації в царині фінансів); 3) норми адміністративного права в необхідних випадках надають фінансово-управлінським відносинам форму адміністративно-правових. Водночас фінансово-управлінські відносини є лише частиною суспільних відносин, що врегульовані нормами адміністративного права; 4) тим, що виникнення, зміна і припинення фінансово-управлінських відносин здійснюється з дотриманням встановлених публічною адміністрацією правил і умов, забезпечує реалізацією публічного інтересу управління публічними фінансами.

Українське адміністративне право перебуває у стані реформування. За словами В. Авер'янова, потребує радикальних змін ставлення до доктринального тлумачення поняття адміністративного права. А саме «уважається, що це галузь права, яка регулює здебільшого не управлінські

відносини між державними та недержавними публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами з іншого боку, а різноманітні взаємостосунки між цими органами та приватними особами щодо забезпечення першими з них необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод та законних інтересів. І лише як додаткова, тобто не першорядна (хоч і важлива) риса адміністративного права, має враховуватися «управлінська» (тобто власне адміністративна) складова предмета регулювання цієї галузі права» [3]. Ці слова набули нового вектора актуальності після затвердження у 2016 р. Кабінетом Міністрів довгоочікуваної Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр., що передбачає стратегічні засади для реформування, а також політичне керівництво та координацію належного комунікаційного супроводу та достатню спроможність упровадження [165]. Другим елементом зазначеної реформи є стратегічне планування, формування та координування політики, а також делегування права прийняття рішень від Уряду міністерствам та центральним органам виконавчої влади. Третім складником Стратегії є державна служба та управління людськими ресурсами. Підзвітність – організація, прозорість та нагляд є невід'ємними елементами Стратегії, що має пронизувати всі етапи і напрями управління в державі. П'ятим елементом Стратегії є надання адміністративних послуг, що має наближатися за процедурами до принципів ЄС. Шостий, останній елемент реформи – управління державними фінансами.

Українським Урядом було створено Координаційну раду з питань реформування державного управління (Рада), яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів, утвореним із метою забезпечення координації заходів щодо розроблення проекту та реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр. [677]. Найважливішу роль відіграє аналітична діяльність Ради, яка проводить моніторинг та оцінювання ефективності реалізації Стратегії та виконання Плану заходів щодо її втілення, схвалення та оприлюднення періодичних звітів про перебіг їхньої реалізації. Саме така діяльність є підґрунтям ефективного

правотворення в управлінні публічними фінансами як структурній частині публічного управління.

Проаналізувавши наведені, а також інші міркування щодо напрямів реформування адміністративно-правового забезпечення обігу публічних фінансів, констатуємо необхідність: 1) правової регламентації процесу управління публічними фінансами, визначення поняття та видів актів публічного адміністрування щодо управління публічними фінансами; 2) удосконалення інформаційного забезпечення управління публічними фінансами; 3) установлення способів запобігання корупції в галузі управління публічними фінансами (описано в публікації автора [253]).

2.3 Адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів: характерні риси, складники та види

Логіко-семантичне дослідження наукових розвідок у сфері адміністративного права надає можливість виділити декілька підходів до розуміння адміністративно-правового режиму. Н. Коваленко з'ясовує, що адміністративно-правовий режим «... не є тотожним поняттям системи та галузі права. Адміністративно-правовий режим є змістовою характеристикою адміністративно-правових норм як носіїв відповідних дозволів, заборон чи зобов'язань» [302, с. 162]. Таке твердження відповідає висновкам Н. Якимчук, яка, досліджуючи категорії: «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим», зазначає, що правовий режим більшою мірою означає принципи, умови, правові межі реалізації суб'єктом його правового статусу, передусім прав і обов'язків, установлених у законодавстві [907, с. 16].

Доктринальне використання терміна «адміністративно-правовий режим» трапляється у роботах як українських, так і зарубіжних представників юридичної науки. Вагомий внесок у вироблення ознак цих режимів зроблено такими науковцями, як: О. Адабаш, Р. Афанасієв, К. Бережна, В. Бєлєвцева,

Ю. Битяк, Л. Біла, О. Бокій, Ю. Дем'янчук, А. Долгополов, С. Єсімов, В. Завгородня, С. Ківалов, Н. Коваленко, М. Ковалів, О. Крест'янінов, С. Кузніченко, В. Ліпкан, Ю. Мігачов, Т. Мінка, В. Настюк, О. Ноздрачев, Л. Пел, Л. Попов, І. Розанов, М. Румянцев, О. Сергєєв, Р. Скриньковський, Ю. Тихомиров, Л. Шестак [5; 7; 10; 35; 57; 60; 75; 147; 181; 197; 201; 246; 302; 356; 367; 388; 426; 445; 466; 756; 763; 781; 824; 891; 976] та ін.

Традиційно науковці розмежовують зміст, структуру, особливості та види адміністративно-правових режимів. З'ясовуючи зміст режимів, Ю. Тихомиров зазначає, що адміністративно-правові режими мають не тільки «надзвичайний» та «екстраординарний» характер, але їх також не слід «ототожнювати ні із загальноправовим регулюванням, ні з процесом реалізації права», оскільки «вони є особливим видом регулювання, у межах якого створюється і використовується специфічна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того або іншого державного стану» [824]. Указує на комбінацію різних засобів й інший науковець – Т. Мінка, яка під змістом адміністративно-правових режимів розуміє три підсистеми: 1) правову; 2) організаційну; 3) матеріально-технічну [426, с. 124]. Це підтверджує складеність адміністративно-правового режиму з кількох складових.

Ураховуючи вищенаведене, цілком справедливим вважаємо використання далі в роботі термінів «адміністративний режим», або «режим», що розглядатимуться як синоніми до терміна «адміністративно-правовий режим».

Адміністративний режим забезпечує специфіку: 1) відповідного стану (наприклад, надзвичайного стану [366], воєнного стану [365]); 2) сфери чи об'єкту (наприклад, сфери обігу зброї [75, с. 9], інформації [388; 781]); 3) конкретних дій (наприклад, ліцензування [891]). Режимне регулювання публічного управління характеризується поширенням «накладанням» кількох режимів одночасно. Підтвердженням цьому є положення наказу Служби безпеки України від 12 серпня 2005 р. №440, яким забезпечується режим доступу та перебування на конкретному об'єкті, що досягається через

сукупність організаційних та технічних заходів і правил [590]. Тобто, окрім адміністративно-правового режиму, у даному випадку використовуються й інші, неправові режими, – організаційні та технічні.

Інший приклад, коли одночасно існує два режими, – адміністративний захист підприємницької діяльності та режим використання бюджетних капітальних вкладень суб'єктами недержавної форми власності [667]) розкриває комплексність режимного регулювання.

Поширеною серед науковців є точка зору Д. Бахраха, який визначає адміністративно-правовий режим як певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане імперативним методом юридичного впливу, який проявляється у тому, що суб'єкти правовідносин посідають юридично нерівні позиції [46, с. 201]. У науковому плані це теоретичне положення надає поглиблену характеристику засобів регулювання у межах адміністративного права, і зовсім не акцентується увага на меті застосування адміністративно-правового режиму, що є, з нашої точки зору, украй важливим.

Близьким за змістом до наведеного вище вважаємо поняття адміністративно-правового режиму, яке запропоноване Ю. Дем'янчуком: «... це специфічний порядок діяльності суб'єктів права в різних сферах суспільного життя, установлення й регулювання яких відбувається за допомогою спеціальних правових засобів» [147, с. 308]. За прикладом автора цитованої праці В. Завгородня під адміністративно-правовим режимом розуміє сукупність юридичних конструкцій, що встановлюється та реалізується в окремій сфері відносин, котрі складають предмет адміністративного права, та забезпечує публічні інтереси за допомогою адміністративно-правових засобів [201, с. 34–35].

Отже, дослідники під час визначення поняття «адміністративно-правовий режим» здебільшого синтезують окремі норми адміністративного законодавства, що регулюють порядки публічного управління, яке, у свою чергу, «... реалізується безпосередньо за допомогою або з використанням

нормативного правового регулювання, отримує той чи інший спосіб закріплення і / або відображення в законодавстві» [520, с. 87].

З міркувань потреби віднесення адміністративно-правового режиму до особливої форми правового регулювання ціннісною є позиція О. Бокій, який розкриває сутність адміністративно-правового режиму обігу зброї в Україні через систему правових засобів, що використовуються залежно від установлених юридичних цілей і суспільних факторів, котрі впливають на правовідносини [75, с. 9]. Правові засоби, які становлять первинний елемент правового режиму, у свою чергу, не можна розглядати відокремлено від правового регулювання як інструменту публічного управління. Ліс Пел пише, що під час вибору певного правового засобу слід дати відповіді на суттєво важливі питання: 1. Якщо правовий інструментарій необхідний, то якою має бути його форма (закон або підзаконний акт, або чи достатньо концептуально-доктринального акту)? 2. Якщо правове регулювання не є найкращим інструментом у конкретній ситуації, то які інші інструменти можна використовувати (субсидії, субвенції, варіювання ставками податків, акцизів і митних зборів, інформаційні інструменти)? 3. Чи є прямий уплив на поведінку відповідних суб'єктів ключовою метою управління, або ж завдання полягає в опосередкованому впливові на більш фундаментальні аспекти – такі, як, наприклад, культурний або соціальний контекст таких відносин? 4. Якою мірою держава взагалі має бути залучена до вирішення таких завдань, або ж це є питанням роботи з групами соціального або приватного сектора для забезпечення їхньої здатності самостійно вирішувати проблеми такого роду? [976, с. 6]. Поставлені питання Лісом Пелом розкривають завдання, які висувуються перед правотворцями. Відповіді на ці питання обґрунтовують або спростовують необхідність введення адміністративно-правового режиму у конкретній галузі управління.

О. Погодін здійснив аналіз державного режиму. Новаторським є його підхід до характеристики режиму у статичі та динаміці, а також розгляду системи засобів, які держава використовує у процесі взаємодії з особою і

суспільством [512]. Важливість розробок автора для юридичної науки полягає у тому, що автор започаткував дослідження режиму у двох станах – статичі та динаміці. Однак це поки що не набуло широкої підтримки в інших дослідженнях.

Л. Шестак досліджує сутність адміністративно-правового режиму ліцензування і зазначає, що він є «... комплексним, оскільки передбачає державне підтвердження та визначення меж права на здійснення господарської діяльності, а також контроль за її здійсненням та можливість припинення такої діяльності за особливими підставами з ініціативи відповідних державних органів ...» [891, с. 11]. Безсумнівно, адміністративний режим ліцензування, як і будь-який інший адміністративний режим, – це явище комплексне, але таке завдання режиму, як «визначення меж права», з нашої точки зору, є характерним для господарської діяльності і не може бути обов'язковим для усіх адміністративно-правових режимів. Разом із цим, викладене визначення саме таким чином розкриває одну із важливих особливостей адміністративно-правових режимів, «... за якою вони відрізняються від приватноправових режимів, що функціонують відносно самостійно від держави, ... вони діють за участю держави в особі органів публічної адміністрації ...» [426, с. 124].

Адміністративно-правовий режим можна розглядати як форму прояву нормативності права. Доказом цього є те, що: «... режими забезпечують систематичне постійне нормативне регулювання групи соціальних відносин, визначеної ділянки соціального життя, сприяють оптимальному використанню конкретних об'єктів» [426, с.124]. Розставляючи акценти саме таким чином, можна не тільки розкрити діалектичну залежність правового регулювання та адміністративного режиму як «загального» та «особливого», а й сформулювати характерні риси та складники такої форми прояву нормативності права, як «адміністративно-правовий режим», підкреслити особливий характер правового інструментарію та принципів взаємодії суб'єктів права.

На функціональні аспекти звертають увагу автори посібника за редакцією Л. Попова під час характеристики адміністративно-правового режиму як

«... визначеного нормами адміністративного права особливого порядку функціонування його суб'єктів, спрямованого на впорядкування суспільних відносин у відповідній сфері державного управління» [7, с. 207].

Погоджуємося з поглядами О. Адабаш, який стверджує, що серед науковців є досить багато відмінностей у визначенні поняття «адміністративно-правових режимів», однак більшість учених сходиться в тому, що це певний *набір правових інструментів*, які застосовуються для регулювання певної сфери суспільних відносин та пов'язані з особливими ситуаціями у державній діяльності та суспільному житті. Як будь-яке правове явище, адміністративно-правовий режим має свою внутрішню структуру, тобто складається з певної сукупності елементів, що розкривають його зміст [5, с. 38] (*курсив наш – С. К.*). Більш того, сучасні адміністративні режими вкрай важко розглядати як суто правове явище, тому деякі науковці виділяють кілька аспектів і значень: Т. Васильєва розглядає адміністративно-правовий режим господарської діяльності у широкому чи вузькому аспектах [92, с. 173]; Н. Коваленко дійшла висновку, що в науці сутність адміністративно-правового режиму розуміється як: 1) спеціальний різновид регулювання; 2) різновид діяльності; 3) правовий інститут; 4) певну систему у суспільстві; 5) спосіб утілення в життя впливу держави [302, с. 262].

Виходячи із поділу понять адміністративних режимів на дві групи («широкого» та «вузького»), вважаємо цілком прийнятним використання терміна «підрежим», коли йдеться про «вузьке» значення адміністративно-правового режиму.

О. Долгополов справедливо зазначає, що в текстах нормативно-правових актів, які формують той чи інший адміністративний режим, може бути відсутній цей термін, проте за наявності зазначених вище ознак режимної праворегуляції можна стверджувати, що в даному випадку має місце праворегуляція за допомогою адміністративних режимів [182]. Аналіз чинного законодавства України підтверджує це твердження.

Розглядаючи адміністративний режим у вузькому, суто правовому контексті, не можна оминати аналізу чинного законодавства, яке поки що не встановлює чіткого поняття «адміністративно-правовий режим» та не класифікує ці режими. Необхідність наукового обґрунтування та системного правового визначення адміністративно-правових режимів впливає з аналізу ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках: «... 3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті *із спеціальним режимом* або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю ...» [685]. Однак визначення «спеціального режиму», від якого залежить якість реалізації повноважень поліцейського, відсутнє, законодавчо не встановлений стандарт розробки, прийняття і дії актів ні щодо спеціальних режимів, ні щодо адміністративно-правових режимів.

В адміністративному законодавстві України багато адміністративних режимів позначаються просто терміном «режим» без прикметника «адміністративно-правовий» (наприклад, «контррозвідувальний режим» [712], «прикордонний режим» [702] та інші), «особливий режим діяльності» (щодо відомостей, які становлять державну таємницю [590], «режим воєнного стану» [650] тощо).

Унікальну структуру має правових режим, що введено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29 грудня 2017 р. № 710, яким визначено: 1) режим рибальства в басейні Азовського моря у 2018 р.; 2) режим рибальства в басейні Чорного моря у 2018 р.; 3) режим рибальства у дніпровських водосховищах у 2018 р. [662]. Складовими цих режимів є переважно технічні вимоги вилову риби, правову складову режиму утворюють заборони під час рибальства та спеціальний порядок державного контролю за виловом риби.

Здебільшого адміністративні режими у галузі управління публічними фінансами не містять у найменуванні слово «режим». Найбільш характерний

вид адміністративно-правового режиму у царині публічних фінансів – це «порядок». Прикладом вважаємо порядок координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 805. Цей порядок визначає механізм координації одночасного проведення документальних планових перевірок контролюючими органами та планових виїзних ревізій органами державного фінансового контролю, установлюючи загальнообов'язкові приписи для суб'єктів управління [637]. Такий порядок є складником більшого за змістом режиму інформаційного забезпечення публічної фінансової діяльності. У даному випадку має місце праворегуляція за допомогою адміністративно-правових режимів, оскільки комплексом адміністративних заходів створюється правова основа для функціонування інформаційної системи, яка, у свою чергу, забезпечена адміністративно-правовим захистом.

Наведене є підтвердженням того, що систематизувати всі особливості та складники різних адміністративних режимів не видається можливим, у той же час правомірним є виділення *характерних рис* (або ознак), на підставі яких можна відмежувати його від звичайного адміністративно-правового регулювання.

Дослідження характерних рис адміністративно-правового режиму знаходиться у діалектичній взаємодії з аналізом характерних рис правового режиму, які Д. Коссе визначив так: по-перше, установлюється законодавством та забезпечується державою; по-друге, мета – регламентування особливим чином конкретних сфер суспільних відносин, обмежуючи часом або простором тих чи інших суб'єктів та об'єктів права; по-третє, передбачають особливий безперервний порядок правового регулювання (правового впливу), який складається із юридичних засобів та характеризується визначенням їх сполученням; по-четверте, створюють конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права; по-п'яте,

установлюють додаткові форми юридичної відповідальності за порушення норм та вимог відповідних правових режимів [347, с. 28–29].

Дослідники мають різні погляди стосовно набору та обов'язковості існування різних характерних рис адміністративно-правових режимів. Якщо О. Сергєєв характерною ознакою застосування адміністративно-правових режимів визначає ефективне і законне встановлення обмежень [781, с. 64], то В. Рушайло основною особливістю цих режимів визначає превалювання заборон, приписів та зобов'язань. Другорядне значення автор відводить правовим діям за принципом владно-імперативних основ, які створюють відносини підпорядкування. При цьому цілком справедливо науковець зазначає, що конкретні ознаки того чи іншого адміністративно-правового режиму якісно відрізняються один від одного [764].

До основних ознак правового режиму зони митного контролю Д. Біленець віднесено: 1) установлюється органами державної фіскальної служби, які реалізують державну митну справу; 2) має чітко визначену зону дії, яка позначається на місцевості; 3) пов'язаний з обмеженням прав і свобод громадян щодо свободи переміщення; 4) дотримання вимог режиму забезпечується засобами адміністративного примусу [64, с. 15]. Цей режим містить складники адміністративного режиму.

Основними ознаками режиму податкової таємниці є таке: 1) це особливий порядок правового регулювання податкових відносин; 2) обмежується сферою створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту конфіденційної, не загальнодоступної інформації платника податків; 3) здійснюється за допомогою системи варіативно поєднаних юридичних засобів; 4) має чітко визначені часово-просторові межі, організаційно-функціональний механізм забезпечення; 5) формальна визначеність у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили; 6) закріпленість як податковим, так і інформаційним законодавством; 7) метою є ефективне функціонування вітчизняної податкової системи [388, с. 158]. У цьому випадку автором точно виокремлено ознаки, які дають можливість чітко

відмежувати цей режим від «звичайного» адміністративного, інформаційного та податкового законодавства.

Адміністративно-правовий режим – реальний особливий вид (порядок) адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності, прав і обов’язків суб’єктів і процедур діяльності. Особливість цього виду регулювання полягає в комплексі заходів, які закріплено у регулятивних нормах, установлюються спеціальні правила поведінки, правові стимули, правообмеження (заборони, приписи, преференції тощо), спеціальних статутних нормах (надають суб’єктам спеціальні права і покладають на них особливі обов’язки), а також в особливих охоронних нормах (призначені для забезпечення правопорядку та контролю) [466, с.102]. Виходячи із цього – порядок проходження державної служби є адміністративно-правовим режимом, який О.Петришин розглянув з комплексних позицій, а проблему загальнотеоретичного поняття посадової особи розцінює як вузлову для всього правознавства. Вихід концепції державної служби за межі адміністративного права науковець пояснив необхідністю поєднання управлінських та юридичних підходів, потребою загальнотеоретичної характеристики поняття посадової особи [490, с. 17].

Характерні ознаки розглянутих правових режимів збігаються певним чином з характерними ознаками правового режиму, що властивий галузям публічного права. Їх комплексно викладено І. Соколовою: 1) формування та використання владних відносин, коли правові акти і норми та інші рішення приймаються та реалізуються за принципом «команда-виконання»; 2) суворозв’язаність суб’єктів публічного права законами, коли сфера їх діяльності окреслена правовими межами; 3) характерне зобов’язання; 4) імперативний метод регулювання; 5) у структурі публічно-правового режиму забезпечується сполучення переконання й примусу [790, с. 35–36]. Наведені характерні риси можна вважати основою адміністративно-правових режимів. Однак у науці адміністративного права існують погляди на розкриття особливостей і характерних рис адміністративно-правових режимів. Розвиваючи наукові

напрацювання О. Адабаш, з'ясуємо характерні ознаки адміністративно-правового режиму: «... перед установленням адміністративно-правового режиму, як правило, приймається індивідуальний правозастосовний акт; режимні норми, як правило, передбачають певні обмеження; за дотриманням режимних правил обов'язково повинні наглядати компетентні особи, органи або організації; імперативний характер відносин; за порушення режимних правил до порушників застосовуються заходи примусу ...» [5, с. 39]; базовим нормативно-правовим актом визначається мета введення режиму; основні правові засоби механізму є або регулятивного, або охоронно-захисного характеру; одним із завдань режимного регулювання є забезпечення національної безпеки у конкретній сфері.

Наведені ознаки вважаємо характерними для всіх видів адміністративно-правових режимів. Саме ці риси вказують на приналежність правового інституту до галузі адміністративного права та діяльності публічної адміністрації. Цілком припустимо наукове використання терміна «адміністративний режим» в якості їхнього загального доктринального найменування. Якщо науковці не використовують прикметник «правовий» в даному контексті, то це не є помилковим, оскільки мова йде про сферу публічного управління, яка підлягає правовому регулюванню за принципом: «дозволено тільки те, що прямо вказано в законі».

Уявляється важливим, з методологічної і практичної точок зору, насамперед наголосити на необхідності правильного співвідношення *складників* адміністративно-правового режиму у визначенні даної категорії, особливо з огляду на виділення основних складників, які по суті і дають можливість виділити режими з-поміж інших форм адміністративно-правового регулювання. Відбиваючи потреби саме такого визначення, стають у нагоді деякі напрацювання науковців щодо окремих видів адміністративно-правових режимів. Так, К. Бережна надає визначення митно-правовому режиму, транзиту «... як сукупності правових норм, що залежно від заявленої *мети* переміщення товарів та інших предметів визначають *порядок* такого переміщення; *умови*

перебування товарів та інших предметів на митній території або поза митною територією держави, установлюють *коло прав та обов'язків учасників правовідносин*, які при цьому виникають; обсяг та зміст митних *процедур*, що здійснюються митними органами» [57, с. 6] (*курсив наш – С.К.*). Отже, авторка змістовно розкрила основні складники одного зі спеціальних адміністративно-правових режимів, виділення яких не викликає заперечень.

Режим зони митного контролю складається із сукупності правил поведінки, установлених нормами законодавства з питань державної митної справи, які визначають: 1) територію дії режиму зони митного контролю; 2) термін дії режиму зони митного контролю; 3) порядок пропуску та перебування осіб на території зони митного контролю; 4) порядок визначення на місцевості зони митного контролю, облаштування територій і приміщень, споруд та об'єктів у даній зоні; 5) порядок переміщення транспортних засобів і товарів у межах зони митного контролю; 6) особливі вимоги щодо порядку ведення господарської діяльності на території зони митного контролю [64, с. 15].

Аналізуючи структуру адміністративно-правового режиму, доцільно використати напрацювання Д. Коссе щодо структури правових режимів. Ним зазначено, що режим складається з таких базових елементів: механізм правового регулювання (норми права, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, правозастосування), суб'єкти права (їхній правовий статус, правосуб'єктність), об'єкти права, методи взаємодії конкретних видів суб'єктів із об'єктами, системи гарантій його виконання (юридична відповідальність за порушення режиму). Зміст правових режимів визначається відповідним органом державної влади, як правило, законодавчої і складається із визначених суттєвих умов кожного елемента структури правового режиму. При цьому кожний елемент структури розглядається з боку визначеного кола осіб, до яких цей режим застосовується або осіб, які його реалізують, простору, на який поширюється, у тому числі відповідні адміністративно-територіальні одиниці, та його дію в часі [347, с. 29].

Продовженням запропонованого підходу є позиція Є. Збінського та В. Ліпкана, коли вони до основних структурних елементів правового режиму податкової таємниці відносять: 1) мету; 2) принципи; 3) правовий статус об'єкта; 4) правовий статус суб'єктів; 5) відповідальність за порушення правового режиму тощо [388, с. 164].

Базуючись на узагальненні позицій зазначених авторів, вважаємо, що основними складниками адміністративно-правового режиму є: 1) об'єкт; 2) мета і завдання введення режиму; 3) носій режиму та його адміністративно-правовий статус; 4) режимні правила та принципи; 5) система організаційно-юридичних гарантій (правові засоби «підтримання режиму в заданих законом параметрах»).

Соціальні явища і відносини, що входять до об'єкта адміністративно-правового режиму, створюють особливе середовище, яке характеризується наявністю державно-владних засад, а саме: 1) юридичною залежністю об'єктів від односторонніх схвалюваних рішень суб'єктів управління; 2) можливістю правомірного застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї; 3) певною обмеженістю судового порядку вирішення спорів між громадянами та представниками влади [446, с. 35]. Виходячи із наведеного особливостями об'єкта адміністративного режиму є: по-перше, його юридична залежність від актів публічного адміністрування; по-друге, забезпеченість його функціонування спеціальними засобами (як правовими, так і неправовими).

Широко застосовуються спеціальні заходи під час регулювання відносин щодо державного кордону та його безпека, що забезпечуються та охороняються окремими нормами адміністративного права [881, с. 95].

Проаналізуємо такий об'єкт адміністративного режиму, як обіг зброї, який було досліджено О. Бокій. Автор при цьому розуміє його як: «... виробництво зброї, її ремонт, торгівля, передача, придбання, колекціонування, експонування, облік, зберігання, носіння, перевезення (перенесення), використання, вилучення, утилізація, ввезення та вивезення з території України, а також контроль з боку уповноважених державних органів

за дотриманням установлених правил стосовно здійснення кожного без винятку виду правовідносин у визначеній сфері» [75, с. 10]. На цьому прикладі яскраво видно складові об'єкту адміністративно-правового режиму – етапи обігу зброї. Особливістю саме цього режиму є те, що абсолютно всі етапи, що проходить зброя від виробництва до утилізації, обов'язково врегульовані нормативно-правовими актами. Такий об'єкт, коли визначено всі етапи діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно конкретного предмета, можна вважати «широким». А випадки, коли під адміністративно-правове режимне регулювання потрапило кілька етапів, є «вузьким» об'єктом.

«Вузьким» об'єктом адміністративно-правового режиму у межах режиму інформаційного забезпечення публічної фінансової діяльності є формування і ведення Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, що вводиться законом і підзаконним актом. Ч. 7 ст. 20 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» та наказом Мінфіну від 19 вересня 2018 р. № 766 визначено порядок формування і ведення Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, а також надання інформації про аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності з Реєстру [538; 627].

Наведений приклад викриває можливість режимного регулювання як «вузького», так і «широкого» об'єктів.

Науковцем Н. Коваленко здійснено характеристику адміністративно-правових відносин, що передбачають режимне регулювання. Визначено, що такі відносини можуть бути об'єднані специфікою предмета правового регулювання та наявністю відповідного систематизованого законодавства у межах загального предмета адміністративного права: суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються у сфері державної безпеки; каузальні суспільні відносини, що виникають з метою реформування визначених напрямів публічного управління [302, с. 411]. Важливою є теза про те, що об'єкт адміністративно-правового режиму не збігається з предметом його правового регулювання. До останнього належать суспільні відносини, зокрема:

- 1) що схильні до галузевої правової регламентації та об'єктивно потребують її;

2) що встановлюють виключні повноваження компетентних органів виконавчої влади [103, с. 10]. Розвиваючи цей методологічний підхід, цілком логічно визначити обіг публічних фінансів як один із об'єктів режимного регулювання. Підтвердження цьому знаходимо в роботі В. Настюка і В. Бєлєвцевої, які стверджують, що до об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, які фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, оскільки режим – це завжди результат дії, стан упорядкованості та захищеності соціальних зв'язків у суспільстві [446, с. 35]. Виходячи із наведеного, не може бути об'єктом адміністративного режиму вся публічна фінансова діяльність, а лише окремі її сегменти, що потребують особливого регулювання та захисту з боку держави, окремі складники обігу публічних фінансів.

Отже, до об'єктів адміністративно-правового режиму відносяться деякі складники обігу публічних фінансів, що забезпечуються особливим управлінським впливом і потребують особливого захисту з боку держави (обґрунтовано необхідність введення у науковий обіг категорії «обіг публічних фінансів» у попередніх публікаціях [279, с. 89; 291]). Саме режимне регулювання є оптимальним під час забезпечення фінансової безпеки держави, структурними елементами якої О. Бригінець визначив бюджетну, податкову, боргову, банківську, інвестиційну та валютну безпеки [81, с. 176].

Носіями адміністративних та фінансових режимів обігу публічних фінансів виступають: 1) певні території (наприклад, режим виняткової економічної зони, як приклад – частина Карпатського єврорегіону [631] або Донецька та Луганська області [656]); 2) суб'єкти публічної адміністрації, що відносяться до галузі публічних фінансів (наприклад, суб'єкти режиму відкритості публічних коштів [544]).

Досліджуючи мету і завдання адміністративно-правового режиму, слід урахувати таку особливість сучасного публічного управління, що «... примус вже не є основним методом, що застосовується у більшості адміністративно-правових режимів» [302, с. 412]. Тому актуальною залишається позиція О. Адабаш, яка встановила таку мету адміністративно-правового режиму –

забезпечення безпеки держави у цілому або в окремій, важливій для неї сфері діяльності [5, с. 39]. Це означатиме можливість гарантування правопорядку за допомогою адміністративних режимів у галузі обігу публічних фінансів.

З точки зору В. Настюка та В. Белєвцевої, метою встановлення адміністративно-правового режиму є забезпечення взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб на основі права, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків і регулюванні різних соціальних об'єктів і процесів [446, с. 31]. Визначена В. Настюком, В. Белєвцевою мета стосується більше загальних адміністративно-правових режимів, оскільки спеціальні правові режими мають власні завдання, що пов'язані, як правило, з національною безпекою. Приклад спеціального адміністративно-правового режиму знаходимо у роботі Л. Шестак під час розгляду ліцензування як адміністративно-правового інституту. Автор зазначив, що за змістом відносини, які виникають у ході реалізації цього режиму, є організаційними, оскільки створюють умови для реалізації інших відносин; вони виникають між органами виконавчої влади та невладними (не підпорядкованими) суб'єктами, базуючись на принципі юридичної нерівності, який притаманний адміністративному праву; даний режим містить велику кількість обов'язків, відповідальність за невиконання яких суб'єкти несуть перед державою [891, с. 11].

Незважаючи на відмінності адміністративно-правових режимів у різних сферах управління, можна все одно виявити характеристики завдань, що висуваються перед конкретними режимами.

У визначенні інформаційно-правового режиму обігу службової інформації, під яким С. Єсімов, М. Ковалів, Р. Скриньковський розуміють особливий порядок правового регулювання, установлений державою у вигляді правових норм, зафіксовано основну мету цього режиму: це правова охорона інформації конфіденційного характеру [197, с. 7008].

Метою правового режиму податкової таємниці є упорядкування суспільних відносин щодо створення, збирання, одержання, зберігання,

використання, поширення, охорони та захисту конфіденційної не загальнодоступної інформації платника податків, що стала відома співробітникам податкового органу у зв'язку з виконанням покладених на них службових обов'язків [388, с. 166].

Аналіз доктринальних джерел щодо мети та змісту адміністративно-правового режиму надає можливість дійти висновку, що загальною метою адміністративно-правових режимів є правова охорона, а обов'язковим складником одного із завдань є захист національних інтересів у конкретній галузі управління. Задля досягнення цієї мети адміністративно-правові режими покликані збудувати навколо владно-примусових повноважень суб'єктів публічної адміністрації непереборний бар'єр, а саме – їхні повноваження мають бути взяті у формалізовані рамки юридичних процедур контрольно-наглядового характеру щодо забезпечення законності. Ця теза захищає приватне життя населення від надмірного адміністрування, звичайно, якщо люди самі можуть поклопотатися про власну безпеку та благополуччя. «У ситуаціях, коли необхідне втручання державних структур, режими надають таку можливість, але тільки за умов суворого додержання порядку, встановленого чинним законодавством» [446, с. 32].

У процесі дослідження мети і завдань адміністративних режимів варто враховувати положення Закону України «Про національну безпеку України», яким визначено поняття: 1) державної безпеки (це – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру (ч. 4 ст. 1)); 2) національної безпеки України (це – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (ч. 9 ст. 1)); 3) національних інтересів України (це – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний

демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності та добробут її громадян (ч. 10 ст. 1)) [683].

Подальший розвиток теорії адміністративно-правових режимів убачаємо у з'ясуванні конкретних завдань упровадження режиму у галузі управління публічними фінансами, враховуючи те, що загальною метою адміністративно-правових режимів є правова охорона. Такими завданнями є: 1) визначення суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених забезпечувати стійке функціонування режиму; 2) урегулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів в структурі режиму й особливе регулювання їхніх дій за допомогою набору юридичних засобів; 3) встановлення режимних правил з метою захисту національних інтересів у царині публічних фінансів; 4) регламентація порядку (процедур) реалізації режимних правил у царині публічних фінансів.

Наведені завдання тісно пов'язані з основою організаційної підсистеми, що становлять спеціально створені органи публічної адміністрації, які здійснюють регулювання. На рівні організаційної підсистеми забезпечується комплектація персоналу технічними засобами контролю, захисту та охорони, відповідно до кожного адміністративного режиму ці органи наділені відповідними повноваженнями. Зміст цих повноважень полягає у тому, що суб'єкти правомочні: практично реалізовувати систему дозволів на здійснення деяких видів діяльності; здійснювати контроль та нагляд за дотриманням норм, що є правовою основою того чи іншого режиму; здійснювати реєстрацію видів діяльності, фактів цивільних станів, категорій осіб; забороняти окремі дії чи діяльність; розробляти та організовувати заходи фізичної охорони та технічного захисту на режимних об'єктах чи територіях; застосовувати заходи пропаганди адміністративно-правового режиму, спеціального навчання та підготовки осіб, які забезпечують адміністративно-правовий режим; здійснюють профілактичну діяльність та застосовують заходи адміністративного примусу до правопорушників [426, с. 124].

Незважаючи на відмінності у розумінні суті адміністративно-правових режимів, погляди більшості вчених сходяться в тому, що їхнє застосування

пов'язано зі специфічними умовами (ситуаціями) у державній діяльності та суспільному житті, чим підкреслюється їхній особливий характер. «Істотно відрізняються ... і самі адміністративно-правові заходи, що використовують для регулювання вказаних особливих ситуацій. Тому адміністративно-правові режими відображають *правовий статус суб'єктів* адміністративного права і впливають на його зміст» [99, с. 106] (*курсив наш – С.К.*).

Одним із основних складників адміністративного режиму є адміністративно-правовий статус суб'єктів, який досліджували такі вчені-адміністративісти, як А. Авторгов, Н. Армаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бригінець, О. Гумін, В. Зуй, Д. Каблов, Є. Пряхін, Ю. Старілов, С. Шестаков, Н. Янюк [7; 10; 47; 80; 142; 824] та ін.

У кожній галузі права є спеціальні норми, які призначені встановити коло осіб, що підпадають під дію норм даної галузі. Робиться це шляхом перерахування ознак, якими суб'єкти мають володіти, щоб виступати у ролі адресатів норм галузі. «Претендент» на статус суб'єкта права за своїми особливостями потенційно має бути здатний виступати носієм суб'єктивних прав і обов'язків у визначеній сфері суспільних відносин, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дають змогу надати йому суб'єктивні права та обов'язки [907, с. 13]. До таких особливостей віднесено таке: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікація визначеного типу у суспільних відносинах, тобто здатність виступати у вигляді єдиної особи – персони, суб'єкта права; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі правового регулювання суспільних відносин [322, с. 96].

Розуміючи адміністративно-правовий статус як комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, не змішуючи поняття «адміністративно-правовий статус» та «адміністративно-правове положення», доречно навести цитату Л. Шестака, який вважає, що: «... більшість суб'єктів адміністративного права є суб'єктами, що наділені

спеціальним правовим статусом, якого вони набувають за рішенням органів державної виконавчої влади» [891, с. 11]. У цьому контексті не викликає заперечень пропозиція Т.Прімак та К.Орлова називати статус у межах конкретної галузі права «юридичним статусом» [474, с. 21]. У межах адміністративного права юридичний статус прийнято називати «адміністративно-правовим статусом». З'ясуємо далі його структуру, що більшою мірою має внутрішньодержавний характер.

До елементів адміністративно-правового статусу особи О.Гумін і Є.Пряхін пропонують відносити правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені у законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них відносяться лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень [142, с. 36].

Суб'єкти публічної адміністрації, що управляють публічними фінансами, наділені власним адміністративно-правовим статусом. Учасники адміністративно-правових відносин унаслідок специфіки управління мають соціально нерівні позиції, оскільки адміністративне право закріплює подібне становище. Це ставить їх у нерівні умови щодо субординації, де суб'єкт, наділений юридично владними повноваженнями реалізує їх шляхом ухвалення односторонньо обов'язкових управлінських рішень щодо об'єкта управління. Але адміністративно-правовий режим, надаючи суб'єкту виконавчої влади юридичні прерогативи, зобов'язаний зосередитися на владному полюсі «система противаг». Ідеться про юридичну зв'язаність публічної адміністрації у можливості вибору вільної поведінки у тих сферах, де одна сторона реалізує конституційні права і свободи, а друга – дії адміністрації, які не повинні виходити за межі закону [446, с. 36]. Виходячи з наведеного, управляючи публічними фінансами, суб'єкти публічної адміністрації мають бути наділені повноваженнями, і їхні дії мають бути чітко визначені законодавством, а в

окремих випадках – межі їхньої діяльності встановлюються адміністративно-правовими режимами.

Тому цілком справедливим є висновок Н. Якимчук, яка зазначила, що правовий режим не формує правоздатність особи, оскільки вона надається усім суб'єктам визначеної категорії, однак прямо впливає на обсяг дієздатності суб'єкта у відповідних правовідносинах. Правовий режим як такий, що прямо впливає на обсяг дієздатності особи, прямо впливає і на можливості особи повною мірою реалізовувати свій відповідний правовий статус [907, с. 16].

Іншим основним складником є режимні правила та принципи. За відсутності загальноприйнятого підходу до визначення категорії «режимні правила» кожен із дослідників має право або приєднатися до однієї з існуючих теорій, або виразити своє авторське бачення. Режимні правила розглядаються науковцями-юристами як складник механізму правових засобів. Сучасна наука характеризує правові засоби як інституційні утворення (форми) правової дійсності, які у своєму реальному функціонуванні, використанні у процесі спеціальної правової діяльності приводять до досягнення певного результату у вирішенні соціальних завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на певному етапі [776].

Нормативно-правовий механізм публічного управління та / або публічної політики – це дискретна сукупність юридичних засобів (правових методів і правових процедур, матеріальних і процесуальних норм права, технічних норм, актів правореалізації), передбачених у рамках компетенції органу публічного управління для забезпечення виконання ним своїх повноважень за окремого предмета відання або з окремого питання [520, с. 88]. Виходячи з цього, цілком справедливо до механізму правових засобів адміністративно-правового режиму (іншими словами – юридичного контексту або юридичної конструкції режиму), окрім режимних правил, науковці відносять адміністративно-правові відносини (деякі науковці називають їх «режимними» [446, с. 60]), дослідження яких є обов'язковим під час аналізу режиму у стані динаміки. У межах цієї роботи

здійснюється аналіз режиму у стані статичності, тому з'ясування особливостей режимних відносин, з нашої точки зору, не є обов'язковим.

Комплексний підхід до з'ясування сутності адміністративно-правового режиму використано в роботі Н. Коваленко, яка запропонувала розуміти його як особливий порядок правового регулювання, запровадження якого обумовлено специфікою предмета регулювання, що полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів, заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного управління з метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб [302, с. 411–412]. Найбільше уваги авторка приділяє саме характеристиці інструментарію режимного регулювання, дослідження якого, з нашої точки зору, пов'язане з аналізом правової підсистеми адміністративно-правових режимів. Ця підсистема, на думку Т. Мінка, включає в себе: 1) норми, які встановлюють режим, визначають його мету та спрямованість регулювання (режимні правила); 2) норми, які визначають правосуб'єктність суб'єктів адміністративно-правового режиму; 3) норми, які передбачають відповідальність суб'єктів за порушення режимних правил; 4) норми, які визначають юридичний інструментарій забезпечення режиму [426, с. 124].

Як зазначав І. Розанов, юридичний контекст адміністративно-правових режимів утворюють: 1) нормативне визначення правил поведінки та діяльності у режимних сферах, система надання прав, заборон, дозволів; 2) порядок реєстрації певних об'єктів, окремих категорій осіб; 3) облік і контроль певних видів діяльності; 4) пряма заборона окремих дій, деяких видів діяльності; 5) пряма заборона окремих правовстановлень; 6) застосування різних видів відповідальності за порушення чинних правил, а також адміністративних заходів впливу для попередження та припинення порушень під час суворого дотримання встановлених гарантій законних прав та інтересів осіб у сфері дії того чи іншого режиму [756, с. 88–89.]. Наведені вище автором складники юридичної конструкції режиму визначаються різними за своєю юридичною

природою нормативно-правовими актами і утворюють, з нашої точки зору, дві групи правових засобів: 1) регулятивні; 2) охоронно-захисні. Мета адміністративного режиму, виходячи із цього, визначається належністю основних правових засобів або до першої, або до другої групи. Відповідно, існують регулятивні та охоронні адміністративні режими.

У юридичній конструкції будь-якого режиму обов'язково є базовий нормативний акт, який не тільки здійснює регулювання певної сфери суспільних відносин, а й створює нормативно-правову основу юридичної конструкції режиму або кількох режимів. З цього приводу О. Долгополов зауважує, що базовий нормативний акт, що встановлює адміністративно-правовий режим, визначає основні складники юридичної конструкції режиму: статус суб'єктів і об'єктів режимних правовідносин; режимні правила діяльності та дій; юридичні, організаційні, матеріально-технічні гарантії функціонування режиму. Базовий нормативний правовий акт не може охопити весь спектр норм, які визначають юридичну конструкцію адміністративного режиму. Його завдання – визначити систему інших нормативних правових актів різних ієрархічних рівнів, що замикають юридичну конструкцію адміністративного режиму [182, с. 8]. Водночас не можна стверджувати, що всі сучасні адміністративні режими в Україні мають сформульовані О. Долгополовим характеристики. Особливості правового регулювання управління публічними фінансами в Україні демонструють «паралельне» функціонування кількох режимів – фінансових, адміністративних, конституційних, господарських та інших, які часто мають спільний базовий акт. До прийняття спеціального законодавчого акту про адміністративно-правові режими та законодавчого з'ясування основ процедурного регулювання в Україні однозначно стверджувати, якими будуть принципи побудови юридичної конструкції адміністративного режиму, передчасно. Однак актуальними залишаються питання комбінації юридичних інструментів під час режимного регулювання.

Характеризуючи зміст конкретного адміністративно-правового режиму, важливо з'ясувати: «... який із засобів правового регулювання використовується в даній сфері суспільних відносин: заборона, дозвіл чи позитивне зобов'язання» [99, с. 104], і який із зазначених засобів є основним, і якою мірою використовуються інші засоби правового регулювання.

Зобов'язання, уповноваження певних суб'єктів та встановлення для них правообмежень і стимулів роботи покладено в основу режиму обігу коштів державного фонду регіонального розвитку, який упроваджено комплексом нормативно-правових актів. На підставі ст. 24-1 БКУ Постановою Кабінету Міністрів від 18 березня 2015 р. № 196 затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку та Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку [157]. Обсяг коштів затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік, а примірне положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 17 квітня 2015 р. № 74 [661]. Особливість режиму обігу коштів державного фонду регіонального розвитку полягає у визначенні спеціального суб'єкта управління, механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, упровадження таких спеціальних заходів, що забезпечують режим, як: моніторинг стану реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, обов'язкове врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення тощо.

Разом із тим, низка порядків обігу коштів (складання та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, також контроль за їхнім цільовим та ефективним витрачанням, казначейське

обслуговування) здійснюється в установленому законодавством загальному порядку.

Особливістю цього режиму є те, що органи влади інколи використовують засоби диспозитивного методу регулювання під час імперативного регулювання. Правовими актами врегульовано підстави виникнення як фінансово-правових, так і адміністративно-правових відносин.

Особливий набір інструментів використано під час регулювання координації діяльності контролюючих органів. Порядком формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків, який затверджено наказом Мінфіну від 02 червня 2015 р. № 524, визначено: 1) структуру плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків; 2) порядок відбору до плану-графіка платників податків – юридичних осіб, фінансових установ, постійних представництв та представництв нерезидентів тощо [658]. Досягненню завдання координації діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації задля забезпечення єдиного підходу до формування плану-графіка, сприяють комплекси зобов'язань, заборон і стимулів із обов'язковим визначенням меж дій суб'єктів управління, що набуло в науці назву «обов'язкового узгодження».

Наведене підтверджує, що категорія «адміністративно-правовий режим» має імперативний характер адміністративно-правового регулювання, що виявляється у «... встановленні заборон, обмежень або стимулів, які розкивають припустимий рівень активності суб'єктів, межі їхньої правової самостійності тощо» [426, с. 102].

Розкрито особливості однієї із юридичних конструкцій режиму у царині публічних фінансів В. Голубцовим, яким проаналізовано правовий режим публічних фінансів з точки зору закріплення правових засобів захисту бюджету як єдиного джерела фінансування публічних (у тому числі соціальних) функцій держави, що реалізується за допомогою інституту імунітету бюджетів. Автором визначено, що держава встановила *спеціальний (добровільний) порядок* виконання судових актів, які передбачають стягнення за рахунок бюджетних

коштів [132, с. 32] (*курсив наш* – С. К.). Акцентуючи увагу на комплексі управлінських дій, науковець описує один із видів правових режимів у царині публічних фінансів, яким встановлено довільне розпорядження. Держава за допомогою правового режиму стимулює суб'єктів до певних дій. Адміністративний режим цього разу тісно пов'язаний із фінансовим, його особливість полягає у застосування спеціальних засобів захисту національних інтересів під час стягнення коштів.

Виходячи із наведених прикладів, вважаємо цілком обґрунтованою думку В. Настюка і В. Бєлєвцевої, які стверджують, що стрижнем адміністративно-правових засобів є метод правового регулювання – централізований, імперативний вплив на суспільні відносини. Використовуються при цьому різні юридичні прийоми: безпосереднього (прямого) наказу, що існує у відносинах організаційної підлеглості (начальник-підлеглий); функціонального зобов'язання, притаманного відносинам юридичної підконтрольності (інспектор-підконтрольний); координаційне зобов'язання, що існує у відносинах між центральними органами виконавчої влади, які здійснюють координацію і регулювання не підлеглими їм органами виконавчої влади адміністративно-правових одиниць України; довільного розпорядження, що існує при реалізації невіддільними суб'єктами прав і свобод, пов'язаних із гарантуванням безпеки, а також при одержанні ними різного роду ліцензій для зайняття певними видами діяльності; обов'язкового узгодження, що існує у випадках, коли виникає необхідність прийняття суб'єктами управління спільного рішення тощо [446, с. 36–37].

Ситуація з визначенням поняття режимних правил є досить складною. У нормативних актах трапляється визначення режимних правил у зонах прикордонного контролю (порядок пропуску та перебування у зоні прикордонного контролю осіб і транспортних засобів, які здійснюють контроль пасажирів і транспортних засобів, порядок прибуття, відправлення із зони прикордонного контролю осіб, транспортних засобів, що прибувають в Україну і вибувають за кордон, а також інші обмеження [669]), із чого випливає, що

режимні правила – це не окрема норма права, а їхня сукупність, що створює певну юридичну конструкцію.

Аналіз доктринальних джерел показав, що категорія «режимні правила» є близькою за значенням до категорій «адміністративні процедури», «порядок функціонування», однак не збігається із ними і має самостійне наукове значення. *Режимними правилами обігу публічних фінансів* є комплекс позитивних правил поведінки та управлінської діяльності, які в своїй сукупності утворюють певні параметри цієї діяльності з метою захисту національних інтересів у царині публічних фінансів.

Виділені В. Настюком і В. Бєлєвцевою принципи загальних адміністративно-правових режимів є основою принципів адміністративних режимів обігу публічних фінансів. Так, до принципів зазначеними науковцями віднесено: 1) розділення адміністративних і судових гілок влади, що визначає коло питань, які не входять до юрисдикції загального суду, межі юрисдикції адміністративного суду і сферу застосування адміністративного права із застереженням про існування прогалін у юрисдикції; 2) правомочність публічної адміністрації видавати в односторонньому порядку нормативні акти, що породжують правові наслідки без згоди приватних осіб, на яких вони покладають обов'язки (стосується особливих режимів); 3) принципи, що концентруються навколо найважливіших галузевих правових категорій: акта управління, органу адміністративної влади, публічної служби, адміністративної вини і відповідальності (стосується окремих правових інститутів) [446, с. 33–34]. Ці характерні принципи носять загальний характер відносно адміністративно-правових режимів. Ураховуючи множинність спеціальних режимів та конкретних об'єктів режимного регулювання, кількість адміністративно-правових режимів зумовлює необхідність систематизації спеціальних принципів, які стосуються конкретного об'єкта. У нашому випадку – це обіг публічних фінансів.

Важлива думка про значну автономію виконавчої влади у питаннях формування правового статусу суб'єктів і запровадження режимів належить

Л. Шестак [891, с. 11], і вважаємо цілком справедливим виокремити такий принцип адміністративно-режимного регулювання обігу публічних фінансів, як «значна автономія органів виконавчої влади під час введення й застосування режиму». Такої автономії не надано органам місцевого самоврядування, хоча вони є важливими суб'єктами публічної адміністрації, що управляють фінансами.

До *основних принципів* віднесено такі: 1) законність; 2) спрямованість на створення належних умов для публічної фінансової діяльності; 3) адекватність режимних заходів реальним та потенційним загрозам, а також терміну дії певного режиму; 4) недоторканність основних прав і свобод людини та громадянина; 5) значна автономія органів виконавчої влади під час введення та застосування режиму. Перелік принципів не є закритим, він може бути продовжений такими принципами, як «добросовісність і розсудливість», «ефективність», але вони, з нашої точки зору, мають бути віднесені до «неосновних» принципів, оскільки вони є основою реалізації всіх владних управлінських функцій і не розкривають особливостей режимного регулювання фінансової сфери.

Говорячи про останній основний складник адміністративного режиму, що розглядається (це – правові засоби «підтримання режиму в заданих законом параметрах»), слід виокремити «... сукупність заходів адміністративно-правового впливу, передбачених законом, що ... забезпечується засобами державного примусу ...» [5, с. 39]. Отже, адміністративний примус є допоміжним методом публічної адміністрації, що пов'язаний із переконанням та застосовується у тих випадках, коли переконання є недостатнім для досягнення поставленої мети. Примус покликаний забезпечувати виконання правил поведінки взагалі і впровадження адміністративно-правового режиму, зокрема. Адміністративному примусу притаманний позасудовий порядок, а заходи традиційно поділяють на три групи: 1) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); 2) заходи припинення правопорушень; 3) адміністративні стягнення [13, с. 60; 469, с. 127].

Розглянемо систему «підтримання режиму в заданих законом параметрах» у межах режиму забезпечення відкритості публічних фінансів, базовим актом якого є Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів» [544]. Цим Законом визначено суб'єктів та підстави відповідальності за порушення вимог Закону (ч. 1 ст. 4), з'ясовано особливі випадки вчинення порушень з вини суб'єкта, уповноваженого Кабінетом Міністрів на адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів (ч. 2 ст. 4). Врегульовано підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог цього Закону (абз. 1 ч. 1 ст. 212-3 КУпАП). Отже, підтримання режиму відкритості публічних коштів відбувається з використанням особливих заходів примусу.

Неосновними складниками режиму можуть бути: 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 створення засобів, інформаційних мереж для функціонування адміністративно-правового режиму; 6) створення спеціальних фондів коштів тощо.

Ключовим моментом розгляду адміністративно-правових режимів Н. Коваленко вважає їхню класифікацію, адже саме вона дає можливість виокремлення різновидів режимів, а також надання їм відповідної характеристики [302, с. 267]. Разом із тим брак нормативного визначення видів адміністративно-правових режимів відображається на існуванні різних позицій науковців щодо класифікації режимів.

Ю. Мігачов та Л. Попов поділяють адміністративні режими за спрямованістю і часом дії на два види. До першого виду відносяться передбачені нормами адміністративного права режими, метою яких є створення умов для подолання надзвичайних ситуацій та стабілізації суспільного стану в державі та суспільстві. Такі адміністративно-правові режими носять тимчасовий характер [7, с. 207]. Через те, що захист прав і свобод є

закономірним наслідком їхнього порушення під час надзвичайного та воєнного стану, то особливого значення набуває правовий порядок захисту порушених прав, який повинен бути втілений у конкретні режимні правила.

До другої групи Ю. Мігачов та Л. Попов відносять режими, що діють у відповідних сферах державного управління постійно, мають попереджувальний характер. До цих режимів автори відносять, зокрема, прикордонний режим, який діє постійно і спрямований на впорядкування суспільних відносин, пов'язаних із охороною державного кордону, а також режим захисту державної таємниці [7, с. 207]. Це осмислення видів адміністративних режимів стало основою наукової гіпотези, що висувається у цій роботі, про ефективність поділу адміністративних режимів на дві групи – функціональні та об'єктні.

Інший підхід до поділу адміністративних режимів на дві групи пропонує М. Румянцев. Автор виділяє групи режимів у залежності від специфіки їхньої реалізації на загальні (відносно стабільні правові стани, часто не обмежені тимчасовими рамками) і спеціальні (встановлюються у випадках необхідності посилення захисту суспільних відносин, що охороняються правом) [763]. Виходячи із даного дослідження, загальним режимом вважаємо процес проходження державної служби. До загальних режимів також можна віднести ті, що встановлені з метою забезпечення функціонування публічної адміністрації, включаючи створення умов реалізації ними своїх функціональних обов'язків у конкретному напрямку. Такі режими є «загальними», оскільки вони розраховані на повсякденну адміністративну діяльність.

Окремі види загальних адміністративних режимів досліджували: Т. Васильєва (адміністративно-правовий режим організації господарювання, що спрямований на забезпечення дотримання норм законодавства, яке дозволяє підприємцю на власний ризик самостійно поєднувати та комбінувати фактори виробництва з метою отримання найкращого для нього результату (отримання найбільш високого прибутку)) [92, с. 173]), В. Ліпкан і В. Баскаков (правовий режим податкової таємниці) [388]) та ін. Їхньою особливістю є відносна

стабільність правових станів в окремих сферах, які забезпечені комплексом нормативно-правових актів часто інших галузей права. Установлено низку загальних адміністративних режимів в Україні, що вводяться базовим актом інших галузей права і мають вторинний характер щодо «основного» виду правового регулювання у сфері землі, інформації, фінансів тощо.

Спеціальні адміністративні режими встановлюються в особливих ситуаціях, передбачають застосування особливих заходів публічної адміністрації як на загальнодержавному рівні, так і регіональному. Визначення спеціальних режимів, з точки зору Н. Якимчук, обумовлене питаннями національної безпеки (режим воєнного стану), громадського порядку (комендантський режим), захисту державної території (режим прикордонної зони), її економічної зони (режим митної зони), питаннями подолання наслідків у зонах екологічного лиха (режим зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення), визнанням необхідності створення особливих умов захисту населення, що проживає в несприятливих природних умовах (режим гірських територій), або усунення економічного дисбалансу у розвитку регіонів, що негативно впливає на умови проживання громадян (правовий режим депресивного регіону), особливостями використання окремих державних майнових комплексів тощо [907, с.16]. Поняття спеціального адміністративного режиму взаємопов'язане із поняттям «режимної сфери». Уявляється цілком правильним уважати об'єктом спеціального режиму саме «режимну зону».

С. Зирянов дослідив новий для теорії режимного регулювання вид режиму – екстраординарний. Він пропонує розглядати його як різновид спеціальних адміністративних режимів, що вводяться під час виникнення надзвичайних ситуацій, на час, поки такі ситуації не будуть ліквідовані або не припиняться природним шляхом, або до усунення наслідків цих надзвичайних ситуацій. Тимчасовий характер таких режимів обумовлений особливостями їхнього змісту, серед яких – надмірність передбачених ними заходів у

звичайних умовах, зміна системи управління, призупинення функціонування підприємств і організацій [223, с. 80].

У процесі дослідження автором виявлено іще кілька варіантів класифікації адміністративно-правових режимів.

О. Крестьянінов у монографії «Виконавча влада і адміністративне право» вирізнив правові режими зобов'язувального, загальнодозволяючого або дозвільного профілю [99, с. 104]. При цьому правильним є застереження того ж автора, що запропонований поділ є умовним, оскільки практично кожен правовий режим містить елементи всіх засобів правового регулювання. Однак превалює все одно якийсь один із трьох засобів, що і визначає специфіку правового регулювання.

Під час характеристики видів адміністративно-правових режимів у всьому їхньому багатоманітті, В. Завгородня пропонує виходити з аналізу відповідних юридичних конструкцій та їхнього втілення у правовідносинах, оскільки передбачені законом адміністративно-правові засоби самі по собі ще не створюють правового режиму. Для досягнення поставленої у рамках відповідного режиму мети необхідно, щоб ці засоби утворювали конструктивну єдність та набували функціонального змісту [201, с. 34–35].

Системний аналіз різних підходів до класифікації адміністративно-правових режимів став основою для висновку Н. Коваленко, що дослідження адміністративно-правових режимів через критерії їхньої класифікації є малоефективним. Дослідниця зазначає: «З урахуванням виникнення нових видів суспільних відносин, що потребують правового регулювання, визначення всіх можливих видів адміністративно-правових режимів не впливає на якість публічного управління. Важливим є *зміст* адміністративно-правових режимів, визначений комплексністю необхідних заходів органів публічного управління, спрямованих на досягнення мети адміністративно-правового режиму» [302, с. 415] (*курсив наш* – С. К.). При цьому зміст режиму визначається переважно характеристикою об'єкта публічного управління.

Суперечливою у науковій літературі є класифікація об'єктних адміністративно-правових режимів. За відсутності єдиного підходу до виділення видів об'єктних режимів в Україні бачимо дисертаційні дослідження, у яких розкриваються поняття та особливості різних видів об'єктних режимів. Прикладом може слугувати робота Д. Біленець, у якій розкрито режим зони митного контролю. До основних ознак цього правового режиму належать: 1) установлюється органами державної фіскальної служби, які реалізують державну митну справу; 2) має чітко визначену зону дії, яка позначається на місцевості; 3) пов'язаний із обмеженням прав і свобод громадян щодо свободи переміщення; 4) дотримання вимог режиму забезпечується засобами адміністративного примусу [64, с. 15]. Іншим прикладом є дисертаційне дослідження паспортного режиму України у контексті євроінтеграційних процесів адміністративно-правової реформи на сучасному етапі розвитку [342].

Оцінювання позиції В. Белєвцевої, яка пропонує вибудовувати класифікацію адміністративно-правових режимів, виходити одночасно з двох підстав, дозволяє підтримати її точку зору. Учена вважає, що перша й базова підстава – це належність режимів до галузей державного управління. Друга – власна функціональна специфіка адміністративно-правових режимів [60, с. 111].

Виходячи із наведеного, за першою підставою цілком логічно виділяти режими у галузі освіти, оборони, інформатизації, землекористування, публічних фінансів тощо (такі режими назвемо об'єктними). Виходячи із власної функціональної специфіки, варто виділяти функціональні режими у межах окремого об'єктного режиму, яким, з нашої точки зору, є адміністративно-правовий режим обігу публічних фінансів.

Під функціональним адміністративно-правовим режимом В. Белєвцева розуміє врегульований правом порядок певної діяльності, який має нормативний характер відносно державного управління, є загальнообов'язковим для всіх державних органів та членів суспільства і підлягає конкретизації та захисту у процесі його застосування [60, с. 109].

Виділення видів функціональних режимів в обраній галузі забезпечує функціонально орієнтований підхід до аналізу публічного управління, під яким І. Понкін розуміє інтегральний концепт, за якого: 1) пріоритетна увага приділяється належному вибудовуванню функціональної структури системи органів публічного управління та належному програмуванню та реалізації різних конкретних функцій органів публічного управління та їхніх посадових осіб у рамках відведених їм сфер компетенції, відводячи процесам і проектам у публічному управлінні другорядне; 2) забезпечувальне значення [520, с. 404–405]. Виходячи з цієї тези, реалізація функцій управління може розглядатися як процес, а запуск нових функцій є ніщо інше як проект нової моделі управління.

Функціональні режими обігу публічних фінансів в Україні мають законодавче та підзаконне регулювання та охоплюють різні суспільні відносини, що забезпечують функціонування публічних фінансів. Нерідко вони мають міжгалузевий характер, оскільки встановлюються не лише нормами адміністративного права, а й конституційного, фінансового, банківського тощо.

Ураховуючи те, що функціональні режими підрозділяються на режими нормального функціонування, надзвичайні, а також ті, які мають змішаний характер, тобто одночасно поєднують у собі регламентацію нормального функціонування заходу щодо подолання надзвичайних ситуацій [60, с. 111], то особливістю сфери публічних фінансів є те, що в ній превалюють режими нормального функціонування. Надзвичайних режимів у царині публічних фінансів – одиниці.

Надзвичайне регулювання застосовується Національним банком України. Так, Постановою НБУ від 03 листопада 2014 р. № 699 вводиться режим валютного регулювання під час тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» [587], який можна вважати інструментом забезпечення національної безпеки, що висвітлені науковцями [987].

Надзвичайний режим банківської системи вводиться комплексом нормативно-правових актів НБУ з питань функціонування банківської системи в особливий період [694]. Адміністративні заходи, що мають похідний характер

від банківського регулювання, складають відповідний режим роботи банківської системи в особливий період. У таких ситуаціях створюються спеціальні органи (Рада національної системи масових електронних платежів, яка може встановлювати особливий порядок проведення електронних платежів) та визначаються банки, які залучаються для роботи в особливий період. Інші банки можуть тимчасово припинити діяльність. НБУ має право припиняти роботу банків на міжбанку, обмежувати доступ до системи електронних платежів для деяких банків, вводити окреме регулювання з валютообмінних операцій тощо. Тобто такий міжгалузевий надзвичайний механізм банківської системи містить складові як банківського, валютного, так адміністративного регулювання.

Розвиваючи точку зору В. Белєвцевої щодо класифікації адміністративно-правових режимів, пропонуємо поділяти функціональні адміністративні режими обігу публічних фінансів на види за двома критеріями одночасно: за метою, що поставлена перед режимом, і змістом режимних заходів. При цьому кожний з видів має кілька складників. Виділено такі види:

Екзогенні – ті режими, що «викликані зовнішніми причинами; зовнішнього походження» [95, с. 168], які створено задля забезпечення публічної фінансової діяльності. Такі режими поділяються на (1) захисні; (2) обмежувальні; (3) контрольні.

Ендогенні (*ендо...* перша частина складних слів, що відповідає слову внутрішній [95, с. 174]) – це такі режими, які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування у царині публічних фінансів, мають переважно регульовальний характер. Поділяються у свою чергу на (1) стійкі режими та (2) короткочасні режими.

Екзогенні захисні режими вводяться, як правило, комплексами нормативно-правових актів.

Виявлено підстави для виокремлення адміністративного режиму запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового

знищення. Зміст режиму є складовою державного фінансового моніторингу, поняття якого встановлено ч. 11 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Під останнім розуміється сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу і спрямовуються на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [582]. Заходи, про які йдеться у згаданому вище Законі, регулюються фінансовим, адміністративним, кримінальним та іншим галузевим законодавством. До адміністративного режиму відносимо лише ті заходи, що мають адміністративно-правовий характер (щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів), що відносяться до сфери публічного адміністрування.

Адміністративний режим, що розглядається, містить систему примусу, яку викладено у розділі VIII зазначеного Закону з назвою: «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та відновлення прав і законних інтересів власників». Система примусу містить підстави відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, визначено такі види правопорушень як: «неподання інформації спеціально уповноваженому органу», «несвоєчасне подання інформації спеціально уповноваженому органу» [582], що відносяться, з нашої точки зору, до фінансової відповідальності (розглянуто в авторських публікаціях [287; 295]). Разом із тим, ст. 188-34 КУпАП встановлено підстави відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу [312]. Тобто режим захищено системою адміністративно-правових засобів.

Ст. ст. 221, 255 КУпАП, ст. 24 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [582], наказом Мінфіну 18 січня 2018 р. № 14 встановлено порядок складання уповноваженими на те посадовими особами Мінфіну та подання органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, протоколів та матеріалів про адміністративні правопорушення [593] тощо.

Інший приклад – адміністративний режим забезпечення адміністрування єдиного внеску, що встановлений розділом IV Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування» під назвою: «Повноваження органів доходів і зборів, пенсійного фонду щодо збору та обліку єдиного внеску», наказом Мінфіну від 12 лютого 2016 р. № 54 та іншими підзаконними актами [672; 621]. Цим режимом створено організаційні підстави адміністрування одного із видів загальнообов’язкових платежів.

Екзогенні обмежувальні режими вводяться переважно комплексами нормативно-правових актів. Прикладом обмежувальних режимів є *режим обмеження витрачання бюджетних коштів*, який було введено наказом Мінфіну від 27 лютого 1998 р. № 45 на виконання Указу Президента від 21 січня 1998 р. № 41 «Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі» та постанови Кабінету Міністрів від 18 лютого 1998 р. № 191 «Про заходи щодо упорядкування бюджетних видатків» та відмінено наказом Мінфіну від 28 листопада 2011 р. [604]. Такий режим, окрім фінансових заходів, також передбачав правила, обов’язкові для усіх розпорядників коштів державного бюджету, органів системи Мінфіну, принципи процедур їхнього застосування, контроль за зобов’язаннями розпорядників коштів державного бюджету та відповідальність, у тому числі – адміністративну.

Комплексне регулювання спостерігаємо під час заборони проведення перевірок контролюючими органами підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців (ст. 31 Закону України від 16 січня 2014 р. № 719-VII [558], Постановою Кабінету Міністрів від 13 серпня 2014 р. № 408 [500] запроваджено обмежувальний режим перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами. Законом України від 07 грудня 2017 р. № 2246-VIII [560] мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності продовжено до 31 грудня 2018 р. Такий режим мав обмежений термін свого існування та визначав особливий порядок діяльності не одного, а цілої системи контролюючих органів, блокуючи реалізацію десятків чинних законодавчих актів, що вплинуло, урешті-решт, на хід виконання поставлених завдань перед органами публічного управління, на їхню структуру та фінансове забезпечення. Розглядаючи цей адміністративний режим як обмежувальний, оскільки основною метою його є встановлення обмежень, варто констатувати його приналежність за змістом і до контрольних режимів.

Екзогенні контрольні режими вводяться переважно окремими нормативно-правовими актами, але їхнє функціонування підтримується низкою законодавчих і підзаконних актів. Наприклад, наказом Державної аудиторської служби України від 24 листопада 2017 р. № 240 введено режим контролю діяльності, пов'язаної з державною таємницею [648], що є складником більшого за об'єктом режиму державної таємниці. Режимний характер цього регулювання визначається особливістю заходів, які пов'язані із забезпеченням національної безпеки під час фінансового контролю діяльності, пов'язаної з державною таємницею. Разом із тим низка ознак адміністративно-правового режиму в цих випадках відсутня, що свідчить про похідний, забезпечувальний характер цих режимів і можливість назвати їх підрежимами.

Трапляються правові ситуації, у яких ставиться завдання створення відповідного адміністративного режиму контролю у певному напрямку. Лише

згодом шляхом прийняття низки законодавчих і підзаконних актів утворюється новий тимчасовий механізм контролю, який потребує режимного регулювання. Такою є ситуація щодо *контролю коштів ЄС*, які отримала України відповідно до Угоди про асоціацію. Додаток XLIII до цієї Угоди є базою для створення особливого контролю коштів ЄС із залученням органів ЄС. Європейське бюро з боротьби з шахрайством (далі – *ОЛАФ*) – це спеціалізований орган Європейської комісії у боротьбі з шахрайством. Згідно з Рішенням Комісії від 28 квітня 1999 р. про створення ОЛАФ, Регламент (ЄС) № 1073/99 1999 Європейського Парламенту і Ради від 25 травня 1999 р. про ведення розслідувань ОЛАФ та Регламенту Ради (Євратом, ЄС) № 2185/96 від 11 листопада 1996 р. про проведення Комісією вибіркового перевірок та інспекцій з метою захисту фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень. ОЛАФ є оперативно незалежним і відповідає за проведення адміністративних розслідувань у боротьбі з шахрайством, корупцією та іншою протиправною діяльністю, що завдає шкоди фінансовим інтересам ЄС [180]. Цей спеціалізований орган може розпочати свою діяльність на території України лише за умови створення відповідного правового режиму його функціонування. Норми права України, що визначають порядок державного фінансового контролю, мають бути адаптовані до норм права, що визначають порядок діяльності ОЛАФ.

Ураховуючи те, що додатком XLIII до Угоди про асоціацію визначено порядок обміну інформацією та подальше співробітництво на оперативному рівні між ОЛАФ і органами публічної влади України, механізм попередження порушень незаконних дій, шахрайства та корупції, порядки повідомлення про порушення та аудити, захист даних, адміністративні заходи та санкції тощо, то основні складники адміністративного режиму контролю коштів ЄС встановлено. Для забезпечення функціонування цього режиму є необхідність унесення змін до законодавчих актів та затвердження кількох порядків підзаконними нормативно-правовими актами. Цей контрольний режим тісно переплітається із режимом запобігання легалізації (відмиванню) доходів,

одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Ендогенні стійкі режими вводяться, як правило, комплексами нормативно-правових актів. Приклад – режим відкритості публічних коштів. Його було введено: а) Законом України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII [544] (умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.); б) Постановою Кабінету Міністрів від 14 вересня 2015 № 676 [641]; в) захист об'єктів інформаційної сфери забезпечено Постановою Кабінету Міністрів від 14 вересня 2015 р. № 694 [625]); г) Законом України від 09 квітня 2015 р. № 313-VIII [554]; г) наказом Мінфіну від 22 червня 2018 р. № 575 [652] тощо. Цей стійкий режим має самостійне значення у царині публічних фінансів, оскільки передбачає: 1) створення та функціонування спеціального суб'єкта управління; 2) урегулювання процедурних порядків діяльності; 3) принципів діяльності. Окрім цього, законодавчо визначено порядок контролю за виконанням режимних правил і підстави адміністративної відповідальності за невиконання режимних правил.

Самостійним стійким режимом є режим публічних закупівель, що спрямований на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [704]. Складниками режиму є норми, які визначають: 1) особливий контроль у сфері закупівель; 2) особливий захід – моніторинг публічних закупівель; 3) адміністративно-правовий статус уповноваженого органу; 4) порядок забезпечення функціонування інформаційного ресурсу публічних закупівель тощо.

Адміністративний режим є складником правового режиму валютних операцій, валютного регулювання та валютного нагляду. Закон України «Про

валюту і валютні операції» від 21 червня 2018 р. № 2473-VIII визначає правові засади здійснення валютних операцій, валютного регулювання та валютного нагляду, права та обов'язки суб'єктів валютних операцій і уповноважених установ та встановлює відповідальність за порушення ними валютного законодавства. Метою цього Закону є забезпечення єдиної державної політики у сфері валютних операцій та вільного здійснення валютних операцій на території України [540].

Відносини, що виникають у сфері здійснення валютних операцій, валютного регулювання і валютного нагляду, регулюються Конституцією України, Законом № 2473-VIII, іншими законами України, а також нормативно-правовими актами НБУ.

Питання здійснення валютних операцій, основи валютного регулювання та нагляду регулюються виключно Законом № 2473-VIII, тому базовим актом досліджуваного правового режиму є саме законодавчий акт. Віднесення частини питань, які врегульовані цим Законом, *по-перше*, до сфери публічного адміністрування, *по-друге*, до царини публічних фінансів, дає можливість виокремлювати адміністративно-правовий підрежим у складі правового режиму валютних операцій, валютного регулювання та валютного нагляду.

Ендогенні короточасні режими вводяться, як правило, окремими нормативно-правовими актами. Яскравим прикладом уведення ендогенного короточасного режиму стало існування Декрету Кабінету Міністрів 19 лютого 1993 р. № 16-93, що втратив чинність 21 червня 1997 р. Зокрема, ним було встановлено, що тимчасово, до стабілізації валютного курсу українського карбованця, обов'язковому продажу через уповноважені банки на міжбанківському валютному ринку України підлягають 50 відсотків надходжень в іноземній валюті на користь резидентів. Решта надходжень в іноземній валюті залишається у розпорядженні резидентів і використовується ними відповідно до правил валютного регулювання [726]. Цей законодавчий акт регулював питання фінансового характеру, однак ним також

установлювалися організація роботи та адміністративні процедури, а значить – він містив елементи адміністративно-правового режиму.

Виділення екзогенних і ендогенних режимів має для науки адміністративного права та практики публічного управління величезне значення, оскільки дозволяє: 1) запропонувати новий варіант підходу до розуміння адміністративного режиму та з'ясування його основних і неосновних складників; 2) дослідити відповідну форму управління публічними фінансами, яка відображає певною мірою режимне регулювання; 3) оптимізувати розробку пропозицій щодо режимного регулювання управління публічними фінансами.

Отже, наявність адміністративних режимів обігу публічних фінансів підтверджується характерними рисами режимів, їхніми складниками та можливою їхньою класифікацією.

2.4 Напрями використання зарубіжного досвіду управління публічними фінансами під час удосконалення національного правового поля

Економічний устрій, або система господарювання в усіх країнах світу, визначає коло фінансових відносин у конкретній державі. У країнах із розвинутою ринковою економікою більша частина фінансових відносин перебуває поза увагою держави, тому що основна частина фінансових ресурсів формується та використовується їхніми власниками відповідно до своїх потреб. Держава здійснює вплив на недержавну царину фінансових відносин лише через податкову політику, регламентацію кредитних відносин, регулювання фінансового ринку, формування амортизаційного фонду і систему державної підтримки, тобто відбувається не управління фінансами з боку держави, а вплив через фінанси – реалізація фінансової політики.

До сфери безпосереднього управління (точніше – керування) входять лише державні фінанси, що регулюються законодавчими органами через прийняття фінансового законодавства, затвердження держбюджету та звіту про його виконання, уведення або скасування окремих податків, затвердження

граничного розміру державного боргу тощо.

Ретроспективний аналіз системи публічних фінансів у зарубіжних країнах із використанням напрацювань авторів посібника «Фінанси зарубіжних країн» дав можливість виділити такі основні тенденції в її розвитку: 1) для всіх розвинених держав характерною рисою є зростання частки державного сектора в перерозподілі ВВП. Виділяють два етапи різкого збільшення державних видатків: на початку XX ст. (якщо з 1870 до 1913 рр. збільшення державних видатків в середньому відбулося лише на 3 %, то в наступні сім років – з 1913 до 1920 рр. – уже на 7 %, що можна пояснити зростанням військових видатків у роки Першої світової війни); у другій половині XX ст., коли було особливо різке і характерне практично для всіх розвинених країн зростання державних видатків (якщо ще в 1960 р. середній показник централізації ВВП становив 29 %, і відхилення від середнього значення в цілому було незначним, то в 1980 р. він склав 43 %, а на межі тисячоліть – 47 %; особливо показовим є досвід Швеції, яка з кінця XX ст. є світовим лідером щодо параметрів перерозподілу ВВП через систему державних фінансів, хоча наприкінці XIX – на початку XX ст. цей показник тут був чи не найнижчим серед європейських країн – 6 % у 1870 р. та 10 % у 1913 р.); 2) як державні фінанси загалом, так і державні бюджети в розвинених демократичних країнах мають чітко виражений перерозподільчий і соціальний характер: частка трансфертів у видатках державного бюджету становить 55–70 %, а витрати на товари і послуги, на постачання суспільних благ перебувають на рівні 15–30 %. Для країн із розвинутою ринковою економікою притаманний невисокий рівень участі держави у видатках капітального характеру. Натомість аналіз структурних особливостей державних видатків указує на чітко виражену соціальну спрямованість їх. Слід зауважити, що в цьому контексті мають місце міждержавні відмінності. Наприклад, Великобританія, на відміну від США та Японії, проводить доволі активне бюджетне фінансування економічних (пов'язаних із розвитком інфраструктури і нарощуванням потенціалу окремих галузей економіки) та соціальних програм. Німеччина приділяє більше уваги,

ніж Великобританія, розбудові соціального складника функціонування держави, але не надає особливого значення використанню регуляторних можливостей капітальних видатків бюджету. Франція розвиває розгалужений соціальний сектор і при цьому намагається згладжувати структурні диспропорції економіки шляхом інтервенцій із бюджету. Швеція централізує більше 50 % ВВП для фінансового забезпечення виконання державою її економічних функцій і вирішення соціальних завдань [852, с. 28–29]; 3) у другій половині XX ст. у сфері публічних фінансів відбулася трансформація державних фінансів, що перетворило їх у дійсно загальносуспільне надбання. Це явище знайшло свій юридичний вираз у переході від установлення правового режиму публічних фінансів переважно звичайними законами до регламентування основоположних засад їх безпосередньо нормами конституцій держав. Саме на цей період припадає утвердження та поширення найпрогресивнішої конституційної моделі – моделі соціально-інструментальної демократичної конституції.

Деякі країни останніми роками пішли далі та у буквальному розумінні упровадили у практику державного управління систему договірних відносин між органами влади та суспільством. Наприклад, Нова Зеландія застосувала систему контрактів між міністерствами і департаментами, що визначають результати, яких повинні досягти кожен департамент або міністерство. Кошти державного бюджету виділяються відповідно до узгодженої вартості реалізації завдань, що дозволять досягти обумовлених результатів. Департаменти користуються певною свободою в управлінні ресурсами, але відповідальні за досягнення результатів. Департаменти публікують деталізовану заяву цілей як частину Прогнозного звіту департаменту, що розглядається парламентом під час складання бюджету. Щорічно публікується звіт, де за кожним напрямом діяльності порівнюються факт і прогноз.

На думку автора наукової роботи «Public Sector Management in New Zealand», застосування новозеландської моделі контрактів ефективно працюватиме тільки при сильному громадянському суспільстві, практичній

відсутності корупції та прозорості бюджетного процесу (інформованості громадськості про нього) [951]. Ці базові умови не створено поки що в Україні, тому практичне використання новозеландської моделі контрактів нині навіть не варто розглядати. Це зумовлює необхідність з'ясування традицій правового регулювання управління публічними фінансами у країнах – членах ЄС.

Однією з перших, хто започаткував конституційне регламентування публічних фінансів, стала Федеративна Республіка Німеччини. Німецький народ у такий спосіб насамперед прагнув поставити надійний захист на майбутнє від волюнтаризму з боку правлячих кіл у поводженні з публічними фінансами та унеможливити використання їх в антинародних, негуманних інтересах, зобов'язував публічну владу підпорядкувати публічні фінанси завданням поліпшення добробуту і благополуччя всього населення країни. Зокрема, регламентуванню публічних фінансів у конституції ФРН повністю присвячено окремий, ґрунтовний розділ «Фінанси» [334].

Окрім ФРН, у Європі спеціально на засадничому рівні регламентуються публічні фінанси конституціями: Австрійської Республіки (розділ V «Контроль за розрахунковою та фінансовою діяльністю»); Республіки Албанія (частина XIII «Державні фінанси»); Бельгії (частина V «Про фінанси»); Греції (глава VI «Оподаткування та управління фінансами»); Іспанії (розділ VII «Економіка та фінанси»); Республіки Кіпр (частина XI «Положення про державні фінанси»); Литовської Республіки (глава XI «Фінанси та державний бюджет»); Великого герцогства Люксембург (глава VIII «Про фінанси»); Мальтійської Республіки (глава IX «Фінанси»); Республіки Молдова (розділ IV «Національна економіка та публічні фінанси»); Республіки Польща (розділ X «Публічні фінанси»); Португальської Республіки (розділ IV «Фінансова та фіскальна системи»); Румунії (частина IV «Економіка та публічні фінанси»); Республіки Словенія (розділ VI «Публічні фінанси»); Турецької Республіки (частина IV «Фінансові та економічні положення»); Фінляндії (глава VII «Державні фінанси»); Швейцарської Конфедерації (глава II «Фінансовий устрій» Союзної Конституції); Швеції (глава IX «Фінансова влада») та Естонської Республіки

(глава VIII «Фінанси та державний бюджет»).

Конституції багатьох неєвропейських держав також спеціально регламентують публічні фінанси. Р. Гаврилюк провела ґрунтовний аналіз цих конституцій і дійшла висновку, з яким слід погодитися, що застосування саме такого підходу до правового регулювання публічних фінансів дозволяє докорінно змінити на краще порівняно з попередніми підходами використання публічних фінансів, управління ними, а головне – багаторазово примножити їх [115, с. 17].

На основі конституційно визначених норм у країнах ЄС подекуди прийнято спеціальні законодавчі акти про публічні фінанси. Приміром, польський закон «Про публічні фінанси» (Act on public finance) (*пер. наш.* – С. К.) від 08 грудня 2006 р. [919] став відповідним кроком з упровадження Національної програми реформування у 2005–2008 рр. [211, с. 45]. Цікавим є положення польського законодавства про те, що до царини функціонування публічних фінансів Польщі належить не тільки органи публічної влади, але й усі установи, що реалізують функції публічного управління. Ця царина поділяється на державну та самоврядну, що охоплює одиниці місцевого самоврядування та їхні органи, а також підпорядковані цим органам організаційні одиниці. Публічні фінанси охоплюють процеси, пов'язані з нагромадженням коштів держави і територіальних громад та їхнім розподілом, зокрема: 1) збирання та нагромадження доходів; 2) витрачання публічних коштів; 3) фінансування дефіциту; 4) реалізація зобов'язань із залученням публічних коштів; 5) управління публічними коштами; 6) управління державним боргом [211].

Щодо організаційної структури управління публічними фінансами в ЄС слід відзначити, що кожен орган державної влади спеціальної компетенції відіграє специфічну роль, має особливе, не повторюване в державі призначення, котре є цілим щодо держави і виступає в ролі його функцій. Наведемо декілька прикладів.

У Великобританії основним органом управління фінансами виступає казначейство. Воно опікується розробленням, складанням та виконанням

державного бюджету, визначенням податкової політики, фінансово-економічним прогнозуванням, міжнародними фінансовими відносинами, здійснює контроль витрачання коштів держпідприємствами. Виконання бюджету в царині митних зборів та акцизів організує Управління митних зборів та акцизів.

Результатом однієї з найбільших реформ державного управління в новітній історії Норвегії стала реформа управління зайнятістю та соціального захисту працівників. Завданнями реформи було: 1) створити об'єднане національне агентство на центральному рівні, до якого повинні увійти управління різного профілю; 2) встановити конструктивну взаємодію центрального та місцевих органів влади; 3) створити нову службу, що надаватиме послуги в царині зайнятості населення та соціального захисту на всій території країни в окремих офісах.

Новий орган центральної влади за назвою NAV (національне агентство) було утворено в результаті об'єднання (злиття) управлінь зайнятості та управлінь з національного страхування. У проведенні реформи задіяно 16 тис. працівників і третину національного державного бюджету. Реформа також включає врегульовану нормами права співпрацю між об'єднаним центральним органом управління та місцевими органами управління соціальними послугами [933]. Представництва NAV, що є в кожному з 429 муніципалітетів Норвегії, становлять систему, у якій послуги від NAV інтегруються з наданням соціальних послуг відповідними управліннями в одному офісі. Офіси функціонують на паритетних засадах між центральним і місцевими органами влади, діяльність їх регулюється місцевими договорами.

Метою реформи було змусити більш пасивних бенефіціаріїв (тих, хто отримує пільги від держави) знаходити собі роботу, а також зробити управління більш зручним для людей, цілісним та ефективним. Таких цілей може бути досягнуто за рахунок збільшення пропускної спроможності управління у вирішенні так званих «питань, що не підлягають вирішенню», які виникають на регіональному та місцевому рівнях. Організаційна структура, описана вище,

позитивно впливає на таку пропускну спроможність. Ідея полягає в тому, що реформа NAV удосконалює систему зайнятості населення за рахунок вертикальної та горизонтальної координації в розробленні політики, її реалізації та наданні послуг. Норвезьке обґрунтування злиття фондів, що управляють публічними фінансами в Україні [262].

У Німеччині органом управління фінансами є Міністерство фінансів, яке розробляє основи фінансової, податкової, валютної та кредитної політики, складає проект бюджету та середньострокового фінплану, здійснює касове обслуговування бюджету та здійснює контроль, забезпечує розроблення основ розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи.

В управлінні фінансами також беруть участь Федеральне відомство з фінансів та Федеральне управління державним боргом, що підпорядковані Міністерству фінансів Німеччини. Федеральне відомство з фінансів займається податковою перевіркою підприємств, оподаткуванням іноземних капіталовкладень, проблемами скасування подвійного оподаткування. Федеральне управління державним боргом забезпечує ведення операцій із випуску та погашення позик та фінансування бюджетного дефіциту.

Використання французької моделі управління публічними фінансами в Україні має глибокі корені, тому пропонуємо звернути увагу на певні характеристики, які може бути адаптовано в нашому суспільстві.

У Франції управління фінансами здійснює кілька суб'єктів публічної адміністрації. Ключову роль відіграє міністр економіки та фінансів (фр. *Le ministre de l'Économie et des Finances*), який готує та впроваджує економічну, фінансову, споживчу політику та політику боротьби з шахрайством в уряді, а також промисловість, послуги, малі та середні підприємства ремесла, торгівлі, посади та електронні зв'язки, моніторинг та підтримку туристичної діяльності [928]. До його функцій належать розроблення державного бюджету та контроль за його виконанням, касове обслуговування бюджету, збирання податків, митних зборів, контроль фінансових операцій тощо. Діяльність міністерства, що забезпечує реалізацію державної фінансової політики, базується на

положеннях закону про фінансове законодавство, який детально проаналізовано вченим А. Баріларі [923]. Цей закон, у свою чергу, базується на принципах Загальної декларації прав людини, відповідно до якої «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників», а також «кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав в економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави» [203].

У Франції у 2001 р. було прийнято «Органічний закон про фінансове законодавство» – ключовий документ, в українському розумінні наближений до конституційного закону. До реформи було відразу залучено не тільки органи виконавчої влади, але й парламент, і контрольно-рахункові органи. Метою бюджетної реформи Франції став перехід від традиційного кошторисного фінансування державних інститутів до фінансування відповідно до передбачуваних результатів їхньої діяльності. У результаті проведення реформи державний бюджет повинен стати документом, доступним для суспільства, що дозволить точно визначати обсяг коштів, які виділяються державою за кожним напрямом діяльності, і співвідносити їх із досягнутими результатами.

Органічним законом Франції передбачено, що щорічні бюджети повинні «враховувати цілі та результати виконання закладених у них програм». Під програмою розуміються взаємопов'язані операції одного й того ж міністерства, які повинні мати чітко прописані завдання, визначені відповідно до суспільно значущих цілей, а також оцінку очікуваних результатів.

М. Афанасьєв та І. Кривошов відзначили доволі цікавий, з нашої точки зору, інструмент підвищення ефективності управління фінансами: законопроект про бюджет у Франції наступного року не може обговорюватися Національними зборами у першому читанні, поки не буде проголосовано закон

про виконання бюджету за рік [36, с. 23]. Основні зусилля уряду Франції було спрямовано на створення системи цілей і показників діяльності органів влади та формування на їхній основі бюджетних програм. За період реформування бюджетної сфери було затверджено такі ключові документи [930]: 1) «Щорічні плани підвищення ефективності»; 2) «Досягнення результативності: стратегія, цілі, показники»; 3) «Практичне керівництво з виконання програм: операційні бюджети програм».

Окрім цього, держава встановила нову систему бухгалтерського обліку і нові стандарти звітності, що адаптовані до специфічних особливостей держави й підвищують прозорість управління публічними фінансами. Органи публічної влади констатують факт високої довіри населення до міністерств, що відповідають за реалізацію державної фінансової політики [964].

В Італії функції управління фінансами розподілені між органами: 1) управлінням державними витратами та фінансовим контролем займається казначейство; 2) доходами державного бюджету – Міністерство фінансів; 3) складанням бюджету та координацією фінансових ресурсів – Міністерство бюджету та планування; 4) місцевими фінансами – Міністерство внутрішніх справ (використано наукову статтю Рози Ластра [963]).

В європейських державах відбулася конкретизація публічного інтересу в царині фінансів, йому надано правової форми та закріплено засоби захисту. Формалізація публічного інтересу через державне визначення розкриває такі загальні атрибути організації систем управління публічними фінансами: 1) цілісність; 2) структурність; 3) взаємодія системи управління публічними фінансами з публічним управлінням у різних сферах; 4) автономність, бо ця система має свою унікальність; 5) адаптивність, тобто пристосовуваність до середовища ЄС; 6) ієрархічність суб'єктів публічної адміністрації; 7) унікальність системи, що виявляється у певному наборі фондів публічних коштів.

З огляду на викладене зазначимо, що результативність перетворень у сфері публічних фінансів часто залежить не тільки від змісту самих реформ, а

від того рівня забезпеченості, на якому вони проводяться. Зазвичай позитивний ефект від самих реформ можна відчутти тільки під час або після їхнього проведення, тоді як перед початком реформ очікуваний результат перетворень може бути зовсім не очевидний суспільству. Крім того, будь-яка реформа зачіпає ті або інші інтереси державних інститутів, а також бізнесу, тому цілком логічно вже на початковому етапі чекати певного опору, аж до саботажу при спробах провести певні перетворення. Публічні фінанси зачіпають практично всі сектори економіки, тому під час реформування саме цієї сфери важливо стратегію реформування визначити не підзаконними актами, а документами, що мають вищу юридичну силу. Тому напрямками використання зарубіжного досвіду під час удосконалення адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні є: 1) регламентація в Основному Законі України та базовому законодавчому акті основ управління публічними фінансами; 2) посилення та більш чітко врегулювання: а) контролю за раціональним і ефективним витрачанням коштів бюджетів усіх рівнів, коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування; б) контролю за фінансово-господарською діяльністю державних і комунальних підприємств; 3) правова регламентація фінансування із бюджету тільки під державні програми і державні замовлення; 4) продовження роботи зі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; 5) реформування податкової системи та порядку адміністрування податків; 6) розробка та обґрунтування принципів управління публічними фінансам; 7) розширення кола учасників публічного адміністрування з метою збільшення суб'єктів, що реалізують державну фінансову політику і не наділені при цьому статусом органу публічної влади, з'ясування процедур їхньої діяльності; 8) здійснення послідовної та поетапної передачі об'єктів соціально-культурного призначення, що перебувають на балансі підприємницьких структур, до складу комунальної власності та відповідної зміни джерел фінансування; 9) подальше скорочення функцій суб'єктів публічної адміністрації з одночасним наданням можливостей фізичним і юридичним особам отримувати фінансово-адміністративні послуги

через інформаційні бази в мережі Інтернет; 10) завершення процесу унормування основ процедурного права, формування єдиних підходів у визначенні форм і методів управління публічними фінансами; 11) забезпечення повного і своєчасного погашення зовнішнього і внутрішнього державного боргу та його обслуговування; 12) ведення активної та цілеспрямованої антикорупційної діяльності у царині публічних фінансів тощо.

Висновки до Розділу 2

У перебігу здійснення дослідження питань, що увійшли до розділу 2 дисертаційного дослідження, було зроблено такі висновки:

1. З огляду на особливості правового регулювання фінансово-управлінських відносин логічно уточнити підстави для 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 регулювання та режимного праворегулювання», чим фактично нівелюється розгляд інструментів залежно від ступеня відкритості, у результаті якого науковці виокремлюють нормативні інструменти 1) відкриті та 2) захищені особливим режимом таємниці.

2. Особливостями правотворчості у галузі управління публічними фінансами на сучасному етапі є: 1) централізм під час створення базових норм; 2) унормування процедур управління публічними фінансами здійснюється через: а) упорядкування, підтримку та сприяння розвитку адміністрування публічних фінансів; б) точкове коригування процедурних норм; в) стимулювання та синергетичне посилення бажаних позитивних фінансово-управлінських правовідносин; г) правова охорона і захист інформаційних ресурсів; 3) створення гарантій, умов взаємодії між учасниками фінансово-управлінських відносин; 4) відтворення та омологація національної правової системи на основі принципів і норм європейського права; 5) широке

застосування режимного праворегулювання.

3. Виявлено, що режимне праворегулювання економічних відносин частіше виникає під час забезпечення охорони та захисту наданих прав, ніж під час регулювання прав на відповідні ресурси. На сучасному етапі державотворення в Україні його особливостями є: 1) мета переважної більшості режимів пов'язана з захистом суб'єктів економічних відносин від необґрунтованого і надмірного втручання суб'єктів публічної адміністрації; 2) використовується тісний взаємозв'язок правових режимів із технічними, які передбачають упровадження нових інструментів публічного адміністрування, модернізацію виробництв, використання природних ресурсів у межах гарантування екологічної безпеки тощо.

4. Встановлена неможливість віднесення всіх правових режимів економічної сфери до елементів механізму адміністративно-правового регулювання та встановлено, що лише адміністративно-правові режими відносяться до другорядних складників цього механізму.

5. Обґрунтовано підхід до з'ясування складників механізму адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів. Механізм утворює комплекс адміністративно-правових засобів, котрі розподіляються на ключові та другорядні складники. До *ключових складників* віднесено: міжнародні акти та національні законодавчі акти, які містять адміністративно-правові норми, акти управління публічними фінансами (нормативні, ненормативні та змішані), фінансово-управлінські відносини. До *другорядних складників* механізму адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами віднесено: принципи управління публічними фінансами, юридичні факти, правову культуру та адміністративно-правові режими обігу публічними фінансами.

6. 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 впорядкування фінансово-

управлінських відносин з метою захисту національних інтересів щодо публічних фінансів.

7. Базуючись на узагальненні позицій учених-адміністративістів, до основних складників адміністративно-правового режиму обігу публічних фінансів відносимо: 1) об'єкт (окремі сегменти обігу публічних фінансів); 2) мету та завдання введення режиму (правова охорона, а 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 у заданих законом параметрах»).

Неосновними складниками режиму є: 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 створення засобів, інформаційних мереж для функціонування адміністративно-правового режиму; 6) акти щодо створення спеціальних фондів коштів тощо.

8. Юридичну конструкцію адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів утворюють, щонайменше, три групи правових норм, які містяться у нормативних правових актах різного ієрархічного рівня та різного правового змісту: 1) норми, що створюють основу адміністративно-правових режимів (установлюють правила поведінки, обмеження та заборони тощо); 2) норми, що регулюють процедури реалізації режимних правил; 3) норми, що встановлюють відповідальність за порушення режиму.

9. Обґрунтовано необхідність розподіляти адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів на *екзогенні* – ті режими, що викликані зовнішніми причинами і створені задля забезпечення публічної фінансової діяльності (поділяються на (1) захисні; (2) обмежувальні; (3) контрольні) та *ендогенні* – це такі режими, які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування у царині публічних фінансів, котрі мають переважно

регулювальний характер (поділяються на (1) стійкі режими та (2) короткочасні режими).

10. Виокремлено особливості адміністративних режимів обігу публічних фінансів: 1) пріоритетна увага приділяється належному вибудовуванню функціональної структури суб'єктів, похідний характер має процедурне регулювання; 2) поєднання цих режимів з іншими правовими режимами в економічній сфері та іншими адміністративними режимами; 3) тільки органи виконавчої влади та спеціальні органи державного управління наділяються додатковими повноваженнями для здійснення режимних заходів.

11. Сформовано напрямки використання зарубіжного досвіду під час удосконалення правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні: 1) регламентація основних питань, загальних принципів управління публічними фінансами в Основному Законі України та базовому законі, формування єдиних підходів у визначенні форм і методів; 2) більш чітке врегулювання: а) контролю за раціональним і ефективним витрачанням коштів бюджетів усіх рівнів, коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування; б) контролю за фінансово-господарською діяльністю державних і комунальних підприємств; 3) правова регламентація фінансування з бюджету тільки під державні програми і замовлення; 4) з'ясування статусу суб'єктів адміністрування, яких не віднесено до органів влади тощо.

Основні положення розділу висвітлено в публікаціях автора [254; 255; 259; 260; 262; 267; 273; 276; 277; 286].

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

3.1 Організаційно-правовий аспект становлення системи суб'єктів, що управляють публічними фінансами

Управління публічними фінансами України як реалізація управлінських функцій суб'єктами публічної адміністрації, що об'єднані спільністю об'єкта управління, тобто обігом публічних фінансів, та що не пов'язані з особливостями управлінського впливу суб'єктів на тій чи іншій території країни, має чітко окреслену організаційно-правову основу. Як зазначалося раніше, організаційно-правове забезпечення управління публічними фінансами відбувається за допомогою механізму УОПФ, тому для більш глибокого аналізу інституційних ресурсів зазначеного механізму у цьому розділі буде висвітлено такі питання: 1) система суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні; 2) характер зв'язків між цими суб'єктами; 3) мета та завдання цих суб'єктів; 4) компетенція суб'єктів; 5) правове забезпечення діяльності суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні; 6) особливості прийняття актів публічного адміністрування в досліджуваній галузі управління.

Як зазначалося раніше, управління публічними фінансами тільки тоді утворює відкриту систему в суспільстві, коли його організаційна та правова основа, з одного боку, відповідають одне одному, а з іншого – відбивають оптимальне співвідношення публічних та приватних інтересів у фінансовій царині. Тому питання вдосконалення системи органів, що управляють публічними фінансами в Україні, залишається актуальним і сьогодні.

Утворення названої системи відбулося після прийняття Конституції України в 1996 р., коли було остаточно визнано поділ влади на три гілки, визначено статус Президента, органів місцевого самоврядування, Рахункової

палати та НБУ тощо. Саме Конституція України визначила компетенцію парламенту, що складається з напрямів діяльності, функцій та конкретних повноважень.

Політична криза у нашій державі, що доказово підтверджує звіт власного соціологічного дослідження (додаток 3), по суті, стала основою незавершеності конституційно-правового врегулювання в царині управління публічними фінансами. В Основному Законі України об'єктивно не може бути прогалин, що зумовлене самим характером конституційного регулювання суспільних відносин. Однак вважаємо за потрібне конкретизувати в Конституції України основні положення щодо публічних фінансів, які потребуватимуть деталізації на рівні законодавчих актів. За Конституцією України, виключно законами визначаються, зокрема, організація та діяльність органів виконавчої влади, організація та порядок діяльності Верховної Ради. Застереження виникають за змістом припису щодо виключно законодавчого врегулювання саме організації та діяльності органів виконавчої влади. Якщо стосовно Верховної Ради вимога є цілком об'єктивною, то відносно органів виконавчої влади вона є нереальною, про що свідчить процес реформування органів виконавчої влади [165].

Засадничість законодавчого регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади є поширеним явищем в ЄС, про що свідчить аналіз конституцій країн Європи [334]. З об'єктивних причин правовий статус кожного з таких органів недоцільно визначати окремим законом. Убачаємо необхідність надати певну автономність сфері виконавчої влади у вирішенні питань правової регламентації діяльності її органів. Таку автономність у царині управління публічними фінансами пов'язано з необхідністю підзаконного врегулювання правового статусу органів виконавчої влади. Зумовлено її й потребами розвитку сфери державного управління, що сьогодні вимагає швидкого реагування для уточнення функцій того або іншого суб'єкта публічної адміністрації. Таке реагування не завжди виправдано засобами законотворчості.

Аргументами необхідності посилення саме підзаконного врегулювання

правового статусу органів виконавчої влади є положення ст. 113 Конституції України, яка вказує на «підзаконність діяльності виконавчої влади» у непрямий спосіб. Зокрема, передбачено прийняття закону про Кабінет Міністрів, який є відповідальним перед Президентом і Верховною Радою. Разом із тим ч. 2 ст. 113 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції [335] та законів України.

Серед фахівців, які досліджували різні, зокрема правові, аспекти публічної адміністрації та здійснили класифікацію суб'єктів публічної адміністрації на загальні та спеціальні, можна відзначити С. Павелкіна [478], С. Кузніченка [325], Є. Бодунова [74]. Погляди наведених учених зводяться до положення, що органи публічної адміністрації слід класифікувати залежно від характеру їхньої компетенції, а саме: загальної та спеціальної. Система таких суб'єктів має визначатися розподілом функцій і завдань у цілому та між її елементами зокрема.

Значним здобутком роботи Г. Панової є те, що автор запропонувала досить оригінальну класифікацію суб'єктів публічної адміністрації:

- суб'єкти публічної адміністрації зі статусом юридичної особи – органи державної влади, державні органи, НБУ, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування;
- колективні суб'єкти публічної адміністрації без статусу юридичної особи – медико-соціальні експертні комісії, різноманітні тимчасові комісії (експертна, ліквідаційна, атестаційна, кадрова тощо);
- індивідуальні суб'єкти публічної адміністрації – посадові, службові особи органів державної влади, державних органів, НБУ, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування [481, с. 134].

Розглядаючи систему суб'єктів управління публічними фінансами як відкриту систему, яку характеризують багаторівневність, структурованість, комплексність і багатоцільовий характер, виокремлюємо дві підсистеми в

межах названої. Критерієм поділу системи суб'єктів управління публічними фінансами в Україні на підсистеми обрано поділ функцій управління публічними фінансами на безпосередні та опосередковані. Із цього випливає, що систему суб'єктів, що управляють публічними фінансами в Україні, утворюють: 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, які здійснюють декілька функцій з управління публічними фінансами: а) органи виконавчої влади; б) органи влади, яких не віднесено до гілки виконавчої влади; *по-друге*, підприємства, установи та організації, які створено для управління публічними фінансами та наділено державою повноваженнями з управління публічними фінансами.

До **другої** підсистеми віднесено органи публічної влади загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють лише окремі функції управління публічними фінансами.

Запропонована нами класифікаційна модель поділу системи суб'єктів управління публічними фінансами (опубліковано автором [448, с. 17]) має на меті, у контексті аналізу складників механізму УОПФ, установити інституційні ресурси, що максимально відбивають: а) органічну єдність об'єктивного та суб'єктивного у процесі наукового дослідження публічного інтересу управління публічними фінансами; б) структурність системи управління публічними фінансами, яка має певну цілісність та стійкість її характеристик.

Як зазначалося раніше, УОПФ є явищем динамічним, процеси реформування у нашій державі можуть спричинити появу нових суб'єктів управління публічними фінансами, які здійснюватимуть діяльність щодо обігу публічних фінансів. Як наслідок – відбуватиметься оновлення організаційних зв'язків між суб'єктами управління. Процеси зміни інституційних ресурсів УОПФ регламентовані законодавчими або підзаконними актами. Відсутність

певних управлінських нормативних актів призводить до руйнації управлінського процесу або його неефективності. Тому важливим науковим завданням вважаємо вибір критеріїв оцінювання стану інституційних ресурсів УОПФ.

Для оцінювання організаційної структури в органах виконавчої влади цілком справедливо Ю. Чуприною було запропоновано такі критерії: 1) відповідність організаційної структури до вимог часу і мети; 2) оцінка взаємозв'язків між керівництвом та персоналом; 3) розподіл функцій між працівниками; 4) норма керованості; 5) частота дублювання повноважень та рівень конкуренції між працівниками або відділами [882, с. 167]. Деякі із них (другий, четвертий і п'ятий) використані нами під час аналізу інституційного складника системи управління публічними фінансами та з'ясування оцінки стану такої системи.

3.2 Особливості адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами органами виконавчої влади

З'ясування особливостей управління публічними фінансами органами виконавчої влади ґрунтуються на зіставленні ознак цього управління з характерними рисами управління публічними фінансами, що здійснюють парламент, президент та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 85 Конституції України Верховну Раду наділено повноваженнями в царині управління публічними фінансами. Ці повноваження парламенту мають домінантне значення у формуванні системи законодавства в царині фінансів. Але формування правових норм у широкому сенсі не належать виключно парламенту. Таке формування правових норм у деяких демократичних країнах здійснюється в надрах громадянського суспільства, опосередковується політичною діяльністю. У нашій державі парламент не став тим органом, який акумулює всі соціальні, політичні, економічні та інші впливи і безпосередньо забезпечує функціонування фінансової системи. Тому

парламент у контексті управління публічними фінансами здійснює опосередковане управління.

Президента визначено Конституцією України та охарактеризовано в наукових джерелах як найвищу посадову особу держави. Доречно розглянути його повноваження стосовно управління публічними фінансами (наприклад, участь у затвердженні кандидатури Голови НБУ) як одного з вищих одноосібних органів держави, а не представника виконавчої гілки влади.

Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. За ст. 102–112 Конституції України [335] Президент як державний службовець вищої категорії реалізує свій основний обов'язок припиняти антиконституційні дії законодавчої, виконавчої та судової влади, які порушують Основний Закон України. Виконання цього обов'язку Президентом забезпечено відповідним організаційно-правовим механізмом із правом зупиняти дію актів органів влади, застосовувати право вето до законів тощо. Президент укладає міжнародні договори України та підписує закони, прийняті Верховною Радою, що здійснює вагомий вплив на реалізацію публічного інтересу у фінансовій царині й формування організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Президент перебуває в різноманітних зв'язках та відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, які виконують різні функції держави шляхом повсякденної управлінської діяльності, зокрема й управління публічними фінансами. Аналіз нормативно-правової бази, що регламентує діяльність суб'єктів публічної адміністрації, свідчить про те, що повноваження Президента не мають домінантного значення у формуванні та функціонуванні системи управління публічними фінансами. Тому віднесення Президента до безпосереднього управління публічними фінансами є помилковим, невиправданим і необґрунтованим. Його слід відносити до опосередкованого управління.

Суб'єктами управління публічними фінансами є центральні та місцеві органи виконавчої влади, які разом із Кабінетом Міністрів, за визначенням

О. Фрицького, утворюють відносно самостійну форму єдиної державної влади України, що має притаманні лише їй функції, здійснювані системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина [860, с. 362].

Зміст і значення виконавчої влади виявляється в її функціях: 1) виконавча (правозастосовча); 2) «правозахисна»; 3) соціально-економічна; 4) функція забезпечення законності та дотримання конституційного порядку в державі; 5) регулятивна, у рамках якої здійснюється велика кількість функцій державного управління: керівництво, контроль, координація тощо; 6) нормотворча, відповідно до якої органи виконавчої влади здійснюють у встановлених законом межах діяльність щодо прийняття нормативних актів; 7) охоронна (юрисдикційна), яка означає, що органи виконавчої влади законодавчо наділено повноваженнями із застосування до юридичних та фізичних осіб заходів державного (адміністративного) примусу, у разі якщо вказаними особами порушуються норми законодавства [48, с. 54].

Кабінет Міністрів посідає місце вищого органу стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему цих органів. Тим самим Кабінет Міністрів виконує роль Уряду, поняття якого в розумінні вищого колективного суб'єкта виконавчої влади є родовим для будь-якої форми державного правління, хоча і має в різних країнах різні назви («рада міністрів», «кабінет міністрів», власне «уряд» тощо).

Статус Кабінету Міністрів як вищого органу серед органів виконавчої влади підтверджується, зокрема, п. 9 ст. 116 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Визнання його вищим органом у системі органів виконавчої влади закономірно передбачає вирізнення органів нижчого рівня, адже ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної системи управління.

До основних функцій Кабінету Міністрів в управлінні публічними фінансами віднесено: забезпечення проведення фінансової, цінової,

інвестиційної та податкової політики; політики в царинах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України, подання Верховній Раді звіту про його виконання; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Дослідження компетенції та ролі Кабінету Міністрів у царині управління публічними фінансами відповідно до Конституції України [335] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [675] показало, що його функції у фінансовій царині розбиваються на групи, адже їм притаманні цільова спрямованість і якісна однорідність, тобто вони є узагальненням певних видів управлінської діяльності, а дії суб'єкта управління впливають із функцій управління. Як цілком справедливо зазначила Є. Білокур, зміст функцій управління може полягати як у впливі на керованих суб'єктів (організація, регулювання, координація), так і в необхідній допоміжній діяльності, не пов'язаній із безпосереднім впливом на поведінку людей (наприклад, планування), у зв'язку з чим визначення функцій управління як певних видів управлінського впливу не дозволяє повною мірою віддзеркалити їхній зміст [70].

Аналіз правового статусу Уряду дає можливість виокремити функції щодо управління публічними фінансами: *організаційні* (Кабінет Міністрів забезпечує створення системи спеціально створених суб'єктів – органів виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією в царині публічних фінансів. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюються управління, виконавча та розпорядча діяльність. Він також забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої; політики в царинах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти,

науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Уряд організовує роботу щодо складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, виконання Державного бюджету України, подання до Верховної Ради звіту про його виконання. Уряд обслуговує державний борг України, організовує державне страхування тощо); *регулятивні* (прийняття рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України здійснюється у відповідній формі. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд видає обов'язкові до виконання акти – постанови і розпорядження. Акти нормативного характеру видаються у формі «постанов Кабінету Міністрів України». Акти Уряду з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі «розпоряджень Кабінету Міністрів України» [675]); *координаційні* (відповідно до ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента, додержання прав і свобод людини та громадянина [675]).

Виходячи з наведеного, віднесемо Кабінет Міністрів до другої підсистеми запропонованої нами системи суб'єктів управління публічними фінансами. Уряд здійснює опосередковане управління.

Конституція України не визначає систему центральних та місцевих органів виконавчої влади, не розкриває їхній правовий статус. Окремими законами («Про центральні органи виконавчої влади» [732] та ін.) регламентуються поняття системи органів виконавчої влади, яку складають міністерства України та інші центральні та місцеві органи виконавчої влади. Законодавством визначено принципи та правові засади діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, порядок їхнього утворення, реорганізації та ліквідації тощо.

Система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів, аналіз повноважень якого подано вище. Центральні органи виконавчої влади, здійснюючи управлінську діяльність, спрямовану на практичну реалізацію нормативно-правових актів у царині фінансів, активно беруть участь у процесі як створення, так і використання відповідних грошових фондів і не лише на фінансове забезпечення свого функціонування, тобто на фінансування апарату управління, але й на розвиток різноманітних сфер суспільного життя.

Досить вагоме змістовне навантаження має ст. 113 Конституції України [335]. У ній передбачено, що органи виконавчої влади як один із самостійних видів органів державної влади утворюють певну «систему органів». Поняття «система органів» у цьому контексті має цілком конкретне пізнавальне значення, оскільки: а) фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до цієї системи, від усіх інших видів державних органів; б) окреслює конкретно визначений суб'єктний склад цієї системи; в) підтверджує наявність у неї таких ключових ознак, притаманних цілісним соціальним системам, як єдність функціонального цільового призначення, ієрархічність структурної побудови, поєднання субординаційних та інших зв'язків між елементами в її складі.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, що здійснюють управління публічними фінансами, поділяють на органи управління: 1) загальної компетенції (місцеві державні адміністрації); 2) спеціальної компетенції: а) Мінфін; б) центральні органи та їхні регіональні структури, для яких управління публічними фінансами є місією або основним завданням (Держаудитслужба; ДФСУ; Казначейство; Держфінанмоніторинг; Національне агентство; ПФУ).

В окремій статті Конституції України йдеться про виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі, яку здійснюють місцеві державні адміністрації. Склад *місцевих державних адміністрацій* формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних

адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Урядом, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

У ст. 119 Конституції України зазначається, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; 2) законність та правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [335]. Детально ці функції регламентує Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [680]. Ураховуючи загальний характер діяльності місцевих державних адміністрацій, слід окремо зазначити в контексті цього дослідження такі функції, як підготовка та виконання місцевих бюджетів та звітування про виконання відповідних бюджетів і програм. Разом із цим місцеві державні адміністрації відносимо до другої підсистеми суб'єктів управління, що визначена нами у п. 2.1 (які здійснюють опосередковане управління).

Відповідно до Конституції України система органів виконавчої влади охоплює центральні та місцеві органи виконавчої влади, зафіксовані в ч. 1 ст. 120 Конституції України. Закон України «Про центральні органи виконавчої

влади» [732] визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади проводиться відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 [691].

Мінфін є центральним органом виконавчої влади в Україні, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів. Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику в галузі організації та контролю виготовлення цінних паперів, документів суворої звітності, державну політику в галузі державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики в галузі казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики в галузі боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики в галузі видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу та обліку.

Мінфін відповідно до покладених на нього завдань здійснює заходи з підвищення ефективності управління державними фінансами; забезпечує управління фінансовими ризиками; забезпечує управління державним та гарантованим державою боргом; визначає та забезпечує запровадження єдиних методологічних засад інформаційно-аналітичного забезпечення управління державними фінансами; здійснює заходи щодо модернізації державних фінансів, створює інтегровану систему управління державними фінансами;

здійснює ініціювання, підготовку та упровадження проектів (програм) міжнародної технічної допомоги в царині управління державними фінансами [700].

Слід уточнити, що Мінфін, який покликаний забезпечувати формування та реалізацію державної політики за декількома напрямками публічної фінансової діяльності, покладає окремі функції з реалізації державної політики на публічні заклади, організації, установи, фонди, яким держава делегувала владні повноваження, однак організаційно вони не відносяться до категорії «публічна адміністрація».

Величезну роль в управлінні публічними фінансами відіграє Міністр фінансів України, який: 1) очолює Мінфін, здійснює керівництво його діяльністю; 2) спрямовує та координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів із питань, віднесених до відання Мінфіну; 3) спрямовує та координує діяльність визначених Кабінетом Міністрів центральних органів виконавчої влади; 4) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління Мінфіну, затверджує їхні положення (статути), здійснює інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Мінфіну та здійснює інші повноваження, визначені законом [700].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [732] та ст. 5 Положення про Міністерство фінансів України [700] Мінфін у межах своїх повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їхнє виконання.

Особливостями правового статусу Мінфіну є те, що серед форм управлінської діяльності превалює: 1) правотворчість (зокрема, міністерство бере участь у здійсненні заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС у межах повноважень, передбачених законом; запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності та забезпечує їхнє оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті тощо); 2) адміністративні акти (наприклад, ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у випадках, передбачених

законом); 3) прості адміністративні дії (погодження в установленому порядку типових штатних бюджетних установ). Контрольні функції та застосування заходів примусу належать до компетенції Мінфіну, однак ці функції не можна віднести до основних.

На основі аналізу чинного законодавства можемо дійти висновку, що Мінфін здійснює безпосереднє управління публічними фінансами і відноситься до першої підсистеми суб'єктів управління публічними фінансами.

Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в царині державного фінансового контролю й діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів.

Основними завданнями Держаудитслужби є: 1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю; 2) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; 3) надання в передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань: 1) реалізує державний фінансовий контроль через здійснення: державного фінансового аудиту; перевірки державних закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель; контролювання стану внутрішнього аудиту; 2) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме: вимагає від керівників та інших осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; контролює виконання таких вимог; звертається до суду в інтересах держави в разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження й використання активів;

застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства; передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю у разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь, та здійснює інші повноваження [609].

Реалізація наведених функцій Держаудитслужби відбувається в межах чинного законодавства. Однак доволі проблемною є реалізація «дискреційних прав» цього органу влади. Нагадаємо, що під «дискреційним правом» органів управління В. Лебединський розумів їхні повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування даної установи чи підприємства. Він уважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [383, с. 134–136]. Сучасна практика публічного управління підтверджує, що дискреція є законним елементом публічної адміністрації [99, с. 276], однак її межі й наслідки застосування повинні бути чітко визначені законодавством. Охоронювані законом права та інтереси громадян під час застосування дискреції не повинні порушуватися, чого не завжди можна досягти з урахуванням недосконалості чинного законодавства. Для аргументації наведемо приклад. У 2016 р. Держаудитслужба звернулася до КСУ з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини першої ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення та просила роз'яснити, чи можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності всі члени комітету з конкурсних торгів, які безпосередньо проголосували за рішення, яке суперечить законодавству, чи лише його голова або секретар [845]. Своєю ухвалою КСУ відмовив у відкритті конституційного провадження в цій справі, однак сам факт звернення до нього з таким питанням викриває величезну проблему застосування дискреції у діяльності Держаудитслужби.

Аналіз компетенції, форм і методів діяльності Держаудитслужби став поштовхом на шляху формування положення про наявність управлінських функцій у цього органу виконавчої влади. Розглядаючи діяльність

Держаудитслужби як частину адміністративного процесу, особливістю якої є превалювання контролю й застосування заходів примусу у галузі публічних фінансів, можна з'ясувати проблемні питання щодо правового регулювання процедур контролю. Разом із тим слід зазначити, що Держаудитслужба здійснює безпосереднє управління і відноситься у запропонованій нами системі до першої підгрупи.

ДФСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику в царині боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [699]. У сучасний період ДФСУ перебуває у стані трансформації [623].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус ДФСУ, слід урахувати підхід О. Бригінця, який виділив три блоки компонентів такого статусу: «... 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні акти, підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження» [80, с. 172].

Правовий статус ДФСУ визначено ПКУ [516] та Постановою Кабінету Міністрів «Про Положення про Державну фіскальну службу України» [699].

Основними завданнями ДФСУ є реалізація та розроблення пропозицій із забезпечення формування державної податкової політики та політики в царині

державної митної справи, політики в царині боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, контролю надходження до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, політики у царині контролю виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску тощо [699].

Особливе значення серед форм управлінської діяльності ДФСУ має адміністрування. ПКУ визначає поняття адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів [516], яке було досліджено у попередньому розділі цієї роботи.

Три групи функцій ДФСУ сьогодні визначають місце цієї інституції в запропонованій нами системі суб'єктів управління публічними фінансами: 1) здійснення безпосереднього контролю додержання законодавства, адміністрування податків та інших обов'язкових платежів; 2) надання адміністративних послуг у царині фінансів, забезпечення реєстрації та обліку платників податків; 3) боротьба з правопорушеннями у податковій і митній сферах.

Щодо ефективності адміністративно-правової діяльності ДФСУ вагоме значення має закріплення на рівні ПКУ, законів і підзаконних актів основних форм управлінської діяльності, до яких віднесено: 1) адміністративні акти (видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює виконання їх); 2) публічно-правові договори (укладає в установленому порядку міжвідомчі договори з митними та податковими органами іноземних держав, проводить у межах повноважень, передбачених законом, переговори та консультаційну роботу з підготовки міжнародних договорів із питань, що належать до компетенції ДФСУ, готує пропозиції щодо укладення таких договорів, а також припинення та/або зупинення їхніх дії); 3) прості адміністративні дії (зокрема, виявляє причини та умови, що сприяли вчиненню контрабанди); 4) приватноправова адміністративна діяльність (наприклад,

згідно з ч. 1 ст. 52 ПКУ, за зверненням платників податків ДФСУ надає їм безоплатно індивідуальні податкові консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контрольні органи, протягом 25 календарних днів, що настають за днем отримання такого звернення цим контрольним органом [516]).

Організація цього органу виконавчої влади є відкритою системою, яку характеризують такі ознаки: структурованість на всіх рівнях публічного управління з поділом організації на офіси, управління, інспекції та ієрархічною субординацією цих підрозділів; урегульованість нормами публічного права процедур і процесів; штат організації зі спеціальною освітою; основними цінностями організації є побудова нової системи взаємодії платників податків і контрольних органів, що ґрунтується на відкритості, прозорості та передбачуваності за збереження балансу інтересів підприємницького середовища та держави. У нашій системі суб'єктів ДФСУ відносимо до першої підсистеми суб'єктів, які забезпечують безпосереднє управління.

Казначейство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України і який реалізує державну політику в галузях казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Казначейство є учасником системи електронних платежів НБУ.

Правовий статус Казначейства визначено Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» [610]. Основними його завданнями є: 1) реалізація державної політики в галузях казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів; 2) внесення на розгляд Міністра фінансів України пропозицій із забезпечення формування державної політики у зазначених галузях.

Функції Казначейства: 1) узагальнення практики; 2) казначейське обслуговування бюджетних коштів; 3) безспірне списання коштів державного

та місцевих бюджетів або боржників на підставі рішення суду; 4) відкриття, закриття та обслуговування рахунків; 5) обслуговування коштів соціальних фондів та інші повноваження. Ураховуючи специфічність цих функцій, Казначейство слід відносити до першої групи суб'єктів нашої системи суб'єктів управління публічними фінансами.

Казначейство має організаційну структуру, що включає в себе апарат Казначейства та 660 територіальних органів, у тому числі: головні управління Казначейства в Автономній Республіці Крим (Україна), областях, містах Києві та Севастополі (Україна) – 27, управління (відділення) Казначейства у районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення – 633, з них такі, що функціонують – 573 (без Автономної Республіки Крим (Україна) та міста Севастополя (Україна), тимчасово окупованих Російською Федерацією, та тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях) [741, с. 3]

Казначейство для виконання покладених на нього завдань застосовує переважно такі форми управління: 1) адміністративні акти (застосовується, наприклад, під час відкриття поточних рахунків в іноземній валюті та рахунків для видачі готівки в НБУ та інших уповноважених банках); 2) прості адміністративні дії (застосовуються у разі повернення без виконання документів, поданих розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами та стягувачами в передбачених законодавством випадках). Інші форми управління може бути застосовано у виключних випадках.

Казначейство очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра фінансів [610].

Держфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України.

Основні завдання Держфінмоніторингу визначено Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України»: 1) реалізація державної політики в сфері запобігання та

протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 2) унесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій із забезпечення формування державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 3) збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення; 4) забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення тощо [611]. Із наведеного випливає, що основні функції Держфінмоніторингу – аналіз, оброблення інформації та організація конкретного виду роботи. Ці функції мають безпосереднє відношення до управління публічними фінансами, тому структурно цей орган влади відносимо до першої підсистеми нашої системи суб'єктів управління публічними фінансами.

Адміністративно-правове регулювання Держфінмоніторингу здійснюють органи виконавчої влади, основним з яких є Мінфін. Наказом Мінфіну затверджено порядок пропускнуго та внутрішньооб'єктового режимів, зберігання майна, обладнання, захисту та зберігання інформації з обмеженим доступом в адміністративній будівлі Держфінмоніторингу [592].

Держфінмоніторинг у межах владних повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює виконання їх. Основні форми управлінської діяльності Держфінмоніторингу такі: 1) адміністративні акти (наприклад, у випадках, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [582], приймає рішення про зупинення (подальше зупинення, продовження зупинення) фінансових (фінансової) операцій (операції) на строк, установлений Законом); 2) публічно-правові договори (наприклад, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру з відповідними органами інших держав з питань співпраці в установленому законом порядку); 3) прості адміністративні дії (наприклад, одержання від суб'єктів первинного фінансового моніторингу на запит додаткової інформації).

Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні. Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» визначає правові та організаційні засади функціонування Національного агентства [681].

Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів. Організаційну структуру складають центральний апарат і територіальні управління. Національне агентство виконує функції: 1) аналітичні; 2) виявлення, розшуку, оцінювання активів; 3) організаційні та забезпечувальні; 4) адміністрування реєстру; 5) участі України в міжнародних відносинах тощо [681].

Особливістю управлінської діяльності Національного агентства є основні форми управління, а саме: 1) публічно-правові договори (наприклад, укладає міжвідомчі міжнародні угоди про співробітництво з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, бере

участь у підготовці проектів міжнародних угод щодо розподілу та повернення активів в Україну; укладає цивільно-правові угоди з юридичними та фізичними особами з питань, пов'язаних з оцінюванням та управлінням активами, а також за погодженням із Мін'юстом – щодо представництва інтересів України в закордонних юрисдикційних органах у справах, пов'язаних із поверненням активів, одержаних від корупційних та інших злочинів, в Україну); 2) адміністративні акти (наприклад, складає протоколи про адміністративні правопорушення, застосовує передбачені законом заходи щодо забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); 3) прості адміністративні дії (наприклад, здійснює доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань); 4) правотворчість (приймає акти з питань, що належать до його компетенції).

Наведені особливості надають підстави стверджувати, що Національне агентство відноситься до другої підсистеми запропонованої нами системи суб'єктів управління публічними фінансами.

ПФУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра соціальної політики України, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Фактично – ПФУ здійснює управління одним із загальнодержавних соціальних публічних фондів коштів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України» основними завданнями ПФУ є: реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; унесення пропозицій Міністрові соціальної політики України щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань; виконання інших завдань, визначених законом.

До основних функцій управління ПФУ віднесено: 1) збирання, аналіз соціальної інформації та прогнозування (наприклад, аналізує та прогнозує

надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), організовує взаємодію та обмін інформацією з питань нарахування та сплати єдиного внеску, персоніфікованого обліку надходжень від його сплати, розрахунку показників середньої заробітної плати працівників для призначення пенсії); 2) планування (наприклад, вносить на розгляд Міністра соціальної політики пропозиції з формування державної політики в царині пенсійного забезпечення та соціального страхування та розроблені ПФУ проекти законів, актів Президента, Кабінету Міністрів, нормативно-правових актів відповідного міністерства з питань, що належать до сфери діяльності ПФУ); 3) організацію (зокрема, формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування); 4) регулювання (наприклад, правління ПФУ приймає в межах повноважень, передбачених законом, постанови, затверджує положення, інструкції та інші нормативно-правові акти ПФУ); 5) контроль (наприклад, проводить у роботодавців та інших осіб планові, а в передбачених законом випадках – позапланові перевірки бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів на достовірність відомостей, поданих до реєстру застрахованих осіб або для призначення пенсій, отримує необхідні пояснення, довідки та відомості (зокрема, письмові) з питань, що виникають під час таких перевірок).

ПФУ здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи [616], за своїми функціями ПФУ відноситься до першої підсистеми нашої системи суб'єктів управління публічними фінансами.

Для нашого дослідження першочергове значення має та обставина, що масштаби функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади є найбільш розгалуженими і поширеними в державі (порівняно з іншими суб'єктами управління публічними фінансами). Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів. Систему органів

виконавчої влади в жодному разі не можна розглядати як застиглу, раз і на завжди дану реальність. Організаційно-правове забезпечення цієї системи слід постійно досліджувати, його складники мають відповідати мінливим життєвим обставинам, бо неправильний вибір інструментів правового регулювання призводить до збоїв у реалізації права, зниження правового ефекту, і як наслідок – до неефективного публічного управління.

3.3 Адміністративно-правовий статус Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонду соціального страхування України

Управління одним зі складників публічних коштів здійснює спеціалізований суб’єкт публічної адміністрації – Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – ФЗДССУВБ).

ФЗДССУВБ створюється для управління страхуванням на випадок безробіття, акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій. Цей суб’єкт управління публічними фінансами є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Держава є гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг ФЗДССУВБ. Його діяльність регулюється Основами законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування [475], Законом України «Про зайнятість населення» [580], Законом України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [578], іншими законами у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування. Адміністративно-процесуальна фінансова діяльність ФЗДССУВБ регламентується також підзаконними нормативно-правовими актами, серед яких особливо слід виділити накази Мінфіну [591], Статут ФЗДССУВБ [805] та інші постанови правління ФЗДССУВБ.

Управління ФЗДССУВБ здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. Основні функції ФЗДССУВБ такі: управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття; акумуляція надходжень від сплати єдиного внеску, фінансових санкцій відповідно до Закону України «Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»; контроль надходження страхових внесків відповідно до закону; контроль використання коштів; виплата матеріального забезпечення та надання соціальних послуг [805]. У цьому контексті вбачається аргументованою позиція про віднесення цього органу до першої підсистеми виділеної нами системи суб'єктів управління публічними фінансами.

Управлінські функції ФЗДССУВБ реалізуються: 1) правлінням ФЗДССУВБ, яке визначає перспективні та поточні завдання ФЗДССУВБ; обирає голову правління ФЗДССУВБ та його заступників; затверджує статут ФЗДССУВБ; вносить Міністрові - керівникові центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики у разі порушення керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, або його заступниками законодавства обґрунтоване подання про звільнення; схвалює проект річного бюджету фонду та подає в установленому порядку центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, для внесення на затвердження Кабінету Міністрів; заслуховує звіт про виконання бюджету ФЗДССУВБ; вносить центральному органу виконавчої влади у сфері соціальної політики пропозиції щодо розміру частини єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що спрямовується на страхування на випадок безробіття; вирішує інші питання відповідно до статуту ФЗДССУВБ; 2) виконавчою дирекцією ФЗДССУВБ – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції; 3) територіальними органами ФЗДССУВБ.

Отже, організуючим і координуючим суб'єктом управління ФЗДССУВБ є правління ФЗДССУВБ. До складу правління ФЗДССУВБ входять по 5 представників від держави, застрахованих осіб та роботодавців, які виконують свої обов'язки на громадських засадах (ч. 1–2 ст. 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [578]). При цьому відповідно до п. 6 ст. 10 того ж Закону керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, входить до складу правління ФЗДССУВБ [578].

Кошти ФЗДССУВБ не включаються до складу Державного бюджету України (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [578]). Бюджет ФЗДССУВБ на відповідний рік затверджується постановою Уряду (приміром, Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2017 рік [589]), а адміністративні процедури в галузі управління коштами на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття регулюються Мінфіном [591].

Основною місією ФЗДССУВБ вважаємо організацію управлінського процесу в галузі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та управління публічними страховими коштами на випадок безробіття. Сьогодні суб'єкти управління в галузі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та управління публічними страховими коштами на випадок безробіття здійснюють функції з *безпосереднього* управління публічними коштами. Як і в інших суб'єктів публічної адміністрації, структура, форми та методи роботи ФЗДССУВБ постійно модернізуються.

1 січня 2015 року утворено Фонд соціального страхування України (*далі – ФССУ*), реорганізувавши шляхом злиття Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та

Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. У зв'язку з цим було припинено виконавчу дирекцію Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом приєднання до ФССУ. Одночасно було створено такі органи управління: 1) правління ФССУ; 2) виконавчу дирекцію ФССУ; 3) робочі органи виконавчої дирекції ФССУ та їхні відділення згідно із структурою, затвердженою правлінням ФССУ.

ФССУ та його робочі органи є правонаступниками Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, його виконавчої дирекції, управлінь виконавчої дирекції цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділень у районах і містах обласного значення, а також Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, його виконавчої дирекції, відділень цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх робочих органів.

Нині ФССУ є органом, що здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контролює використання коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. ФССУ є некомерційною самоврядною організацією. Управління ФССУ здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців.

Порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо соціального страхування в Україні визначено законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, до яких слід віднести: закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [579] та Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [475], що визначають правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування; підзаконні

нормативно-правові акти органів виконавчої влади, серед яких вагоме місце посідають акти Мінфіну, якими регулюються порядки управління публічними коштами; Статут ФССУ [806], інші постанови правління ФССУ.

Кошти ФССУ не включаються до складу Державного бюджету України та використовуються тільки за цільовим призначенням. До коштів ФССУ застосовується казначейська форма обслуговування в порядку, передбаченому для обслуговування Державного бюджету України. Бюджет ФССУ затверджує Кабінет Міністрів. Статтею 11 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [579] визначено порядок формування та використання коштів ФССУ, а статтею 34 – порядок фінансування ФССУ страхувальників. Адміністративно-правове регулювання обігу коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування здійснюється переважно Мінфіном (як правило, шляхом затвердження наказів [591]).

Основними завданнями ФССУ та його робочих органів є: 1) реалізація державної політики у галузях соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування; 2) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; 3) профілактика нещасних випадків; 4) аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску [578] тощо.

ФССУ та його робочі органи реалізують надані йому функції відповідно до п. 2 ст. 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»: 1) здійснюють управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами ФССУ у межах бюджету ФССУ, затвердженого Кабінетом Міністрів, управління майном; 2) проводять розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення, страхових виплат; 3) здійснюють заходи з профілактики страхових випадків; 4) забезпечують функціонування інформаційно-аналітичних систем;

5) здійснюють обмін інформацією з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, реалізації державної податкової політики та з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, ПФУ для виконання ФССУ покладених на нього функцій і завдань, визначених законодавством України; 6) здійснюють контроль за використанням коштів ФССУ, веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання, застосовують в установленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи; 7) беруть участь у проведенні наукових досліджень з питань соціального страхування населення, вивчають міжнародний досвід з метою запровадження інноваційних форм соціального страхування, виступають замовником наукових робіт, досліджень і методичного забезпечення; 8) беруть участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем та обміну досвідом у сфері соціального страхування; 9) здійснюють інші функції, передбачені статутом ФССУ [578].

Відповідно до п. 2.2.6 Статуту ФССУ окремими функціями цього суб'єкта публічної адміністрації є: «... контроль використання коштів ФССУ, ведення і достовірності обліку та звітності щодо надходження та використання їх, застосування в установленому законодавством порядку фінансових санкцій та накладання адміністративних штрафів» [806].

Ураховуючи специфічність функцій ФССУ, вважаємо за можливе віднести цей суб'єкт управління до першої підсистеми нашої системи суб'єктів управління публічними фінансами, тобто тих суб'єктів, які *безпосередньо* управляють публічними фінансами.

Наведена модель суб'єкта публічної адміністрації слугує доказом поступового переходу до європейської системи управління, що передбачає принципово нову модель взаємодії публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Ураховуючи зазначене, слід позитивно оцінити такий розподіл функцій управління між ПФУ, ФССУ та ФЗДССУВБ, який мінімізує

дублювання повноважень у цій галузі та максимально посилює «сервісну» функцію управління, установлює форми і методи впливу на діяльність зазначених фондів з боку фізичних і юридичних осіб.

3.4 Адміністративно-правова регламентація фінансово-управлінських відносин Національним банком України

Як зазначалося у попередньому розділі роботи, регулятивна та стабілізаційна функції публічних фінансів є одним із проявів публічного інтересу і підґрунтям діяльності відповідних органів публічної влади. Такі органи нашої держави, будучи належними до публічної адміністрації, беруть участь в обігу публічних фінансів опосередковано, через функції регулювання. Одним із таких суб'єктів публічної адміністрації є НБУ – центральний банк України, особливий центральний орган державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначені Конституцією України [335], Законом України «Про Національний банк України» [682] та іншими законами України.

Відповідно до Конституції України основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Виконуючи свою основну функцію, НБУ має виходити з пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності у державі (визначено в ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» [682]). НБУ в межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, зокрема і стабільності банківської системи, за умови, що це не перешкоджає підтримці цінової стабільності. НБУ сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує економічну політику Кабінету Міністрів за умови, що це не перешкоджає підтримці цінової стабільності, як зазначено у ч. 2 та ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» [682]. Виходячи з наведеного та в результаті аналізу актів, що регулюють діяльність НБУ, встановлено основні функції цього органу влади щодо управління публічними фінансами, а саме: 1) регулювання (наприклад,

регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, зокрема й між банками; здійснює валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті; здійснює державне регулювання та нагляд у царині запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами, які є платіжними організаціями та/або членами/учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема й НБУ (крім операторів поштового зв'язку в частині переказування ними коштів); 2) організація (наприклад, проводить грошово-кредитну політику; здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг; організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу); 3) аналіз (наприклад, здійснює аналіз стану фінансової системи щодо фінансової стабільності).

Вивчаючи адміністративно-правовий статус НБУ, ми визначаємо специфіку функцій цього органу влади відносно безперервного процесу управління публічними фінансами. НБУ здійснює опосередковану роль у цьому управлінському процесі, сутність якої виявляється в регулюванні фінансових відносин, що виникають під час функціонування банків та інших фінансових установ. У запропонованій нами системі суб'єктів управління публічними фінансами НБУ посідає власне місце у другій підсистемі. Особливістю форм управлінської діяльності НБУ є те, що більшою мірою застосовуються такі форми, як адміністративні акти та публічно-правові договори, а меншою мірою – прості адміністративні дії та приватноправова адміністративна діяльність.

Адміністративно-правове регулювання царини публічних фінансів знаходить свій прояв у такому: 1) затвердженні Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті [595]; 2) затвердженні Інструкції

про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах [596]; 3) установленні правил і форм укладення договорів між банком та місцевим фінансовим органом або розпорядником (одержувачем) бюджетних коштів Положенням про організацію бухгалтерського обліку, бухгалтерського контролю під час здійснення операційної діяльності в банках України [615]; 4) затвердженні Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України [622]; 5) затвердженні Положення про здійснення операцій із валютними цінностями [613] тощо.

3.5 Адміністративно-правовий захист публічних фінансів Рахунковою палатою

Контрольна функція публічних фінансів зводиться до перевірки точного додержання фінансового законодавства, своєчасності та повноти виконання фінансових зобов'язань перед бюджетною системою, податковою службою, кредитно-банківською системою, а також взаємних зобов'язань підприємств щодо розрахунків і платежів [131]. В умовах реформування всіх царин українського суспільства фінансовий контроль відіграє забезпечувальну роль у динамічному розвитку суспільного та приватного виробництва, належного фінансування суб'єктів влади. Його призначення полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпеченні стану законності у процесі формування та використання фінансових ресурсів у всіх царинах господарської діяльності (розкрито в авторській статті [290]). На виконання цього завдання і спрямовано діяльність Рахункової палати, що утворюється Верховною Радою та підзвітна їй. Склад Рахункової палати призначається Верховною Радою шляхом таємного голосування. Відносини Рахункової палати з Верховною Радою будуються на основі підзвітності. При цьому зберігається її незалежний статус як органу спеціальної конституційної компетенції.

Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність. Незалежність Рахункової палати забезпечується: 1) установленим Конституцією України і Законом України «Про Рахункову палату» [707] порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати; 2) гарантіями діяльності Рахункової палати; 3) особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати.

Рахункова палата здійснює основні функції: 1) аналіз (наприклад: а) аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції з усунення виявлених відхилень і порушень; б) аналізує річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, поданий Кабінетом Міністрів, та готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції з усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства; в) аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг зі сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їхній вплив на загальний стан надходжень державного бюджету; д) здійснює попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради та на пленарних засіданнях Верховної Ради щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення тощо); 2) експертиза (наприклад, експертиза поданого до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та підготовка відповідних висновків); 3) контроль (наприклад: а) фінансовий аудит та аудит ефективності; б) державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо відповідних місцевих бюджетів тощо); 4) регулювання (Рахункова палата здійснює методичну та методологічну роботу з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)).

Законодавчо врегульовано постійну взаємодію Рахункової палати з Апаратом Верховної Ради, Адміністрацією Президента, органами виконавчої влади, зокрема їхніми апаратами, НБУ, Фондом державного майна України та іншими державними органами й установами, які було утворено відповідно до законодавства.

Чотири групи функцій (наведено вище) вважаємо основними, однак цей конституційний орган, який було створено з метою проведення незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, здійснює функції організації, планування та прогнозування. Однак вони не віддзеркалюють місію цього органу публічної влади, а тому не досліджуються в цій роботі.

Першу і четверту групи функцій Рахункової палати пов'язано циклами, що повторюються у процесі управління публічними фінансами. Проведення аналітичної роботи змогло привернути увагу суспільства до хибної системи використання бюджетних коштів, «показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Мінфіну, а гроші платників податків, суспільні кошти, тобто кошти кожного з нас» [219].

Порядок обігу публічних фінансів постійно змінюється. І в цих умовах важлива роль в удосконаленні управління публічними фінансами належить саме Рахунковій палаті, що здійснює пошук прогалин і колізій у фінансовому законодавстві. Такі недоліки законодавства часто-густо є фактором, що сприяє розкраданню бюджетних коштів. Інституція не тільки виявляє недоліки у фінансовому законодавстві, але й визначає причини, що призводять до порушень фінансового законодавства, указує шляхи усунення порушень і запобігання їм у майбутньому, що утворює основу адміністративно-правового захисту публічної фінансової системи.

З моменту свого створення Рахункова палата виявила величезну кількість правопорушень щодо використання бюджетних коштів на рівні як центральних, так і місцевих органів влади. Матеріали щодо виявлених порушень передаються до органів прокуратури для вжиття відповідних заходів. Багато висновків і пропозицій Рахункової палати були взяті різними органами

державної влади за основу для усунення недоліків і враховані у процесі реформування економіки та підвищення «правового ефекту» під час правозастосування у фінансовій царині (висновки зроблено на підставі звітів Рахункової палати [216–219]). Окрім цього, у процесі правотворення було використано, зокрема, пропозиції Рахункової палати з удосконалення бюджетного законодавства, ефективного використання бюджетних коштів, припинення згубної практики взаємозаліків, визначення розмірів державного боргу України та організації управління ним.

Під час проведення контролю Рахунковою палатою можливе залучення до перевірок фахівців будь-яких контрольних органів виконавчої гілки влади, правовий статус яких було розкрито раніше. Відносини Рахункової палати з об'єктами, що перевіряються, та іншими суб'єктами публічної адміністрації регламентуються законодавчими актами. Регулювання відносин підзаконними актами суперечить конституційному статусу Рахункової палати.

Конституційні норми (ст. 95, 98 Основного Закону) указують на основне завдання Рахункової палати – контроль. Інструменти його проведення деталізовані Законом України «Про Рахункову палату» [707] та Методичними рекомендаціями з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, що затверджені Рішенням Рахункової палати [418], розробленими з урахуванням вимог та положень Міжнародних стандартів вищих органів фінансового контролю.

Аудитори Рахункової палати застосовують системний підхід до організації проведення контролю. Предметом дослідження фінансового аудиту є: кошти державного бюджету; бюджетна та фінансова звітність, первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані; нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, що регламентують порядок надходження та використання коштів у царині, що досліджується. Підставою оцінювання предмета дослідження є критерії: достовірності; відповідності; повноти; цільового використання коштів; законності [418]. Саме в контрольній діяльності інституції повною мірою проявляється здійснюваний

нею адміністративно-правовий захист публічних фінансів.

Адміністративні акти Рахункової палати у вигляді висновків і пропозицій спрямовано на усунення недоліків у бюджетному процесі, що призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Адміністративно-процесуальні дії Рахункової палати є складником бюджетного процесу, що регламентований БКУ [86].

Важливе значення у процесі управління публічними фінансами має міжнародна діяльність Рахункової палати, яка бере активну участь в адаптації міжнародних правил поведінки під час управління публічними фінансами, дії цього органу публічної влади мають нормативний, типологічний, стереотипний характер і внаслідок своєї обов'язковості, повторюваності та гіпотетичного передбачення стають стандартами.

Забезпечення реалізації публічного інтересу у фінансовій царині досягається за допомогою реалізації функцій Рахункової палати як органу, що дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України.

Організаційну структуру вищого фінансового контролю в Україні складають Рахункова палата та утворені нею територіальні представництва Рахункової палати, що мають статус структурних підрозділів Рахункової палати в регіонах. Вона відносяться до першої підсистеми наведеної вище нами системи суб'єктів управління публічними фінансами.

3.6 Фінансово-правове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Управлінські відносини виникають не лише в діяльності органів виконавчої влади, зміст яких виявляється в тому, що «у системі органів виконавчої влади вони складають повноваження органів, тобто їхні права та обов'язки, визначені законодавством ...» [150, с. 8], а й поза системою органів виконавчої влади — у повноваженнях органів місцевого самоврядування,

делегованих повноваженнях недержавних органів і установ та здійсненні конкретних повноважень. Тобто це безперервна постійна та планомірна діяльність, спрямована на забезпечення публічних інтересів, прав і свобод громадян, громадського порядку і безпеки.

Суб'єктом публічної адміністрації, як було зазначено у попередньому розділі роботи, є органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування означає як право, так і спроможність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [194]. Саме тому Конституція України, відбиваючи прагнення Українського народу розвивати демократичну, правову державу, закріпила принцип гарантування місцевого самоврядування [335].

Місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних низкою спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих царин власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління в цій царині, здатне забезпечити найбільш повне виявлення та реалізацію інтересів такої спільноти [873].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив поняття місцевого самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів

України [679].

Як зазначає М. Шмельов, «місцеве самоврядування – це важливий, потрібний і необхідний інститут влади, що дозволяє зробити цю владу більш ефективною і «повертає» її обличчям до народу» [43]. А досвід таких країн, як Чехія, Австрія, Угорщина, Польща показує, що ефективна система місцевого самоврядування є найважливішою умовою економічного розвитку та зростання добробуту всього суспільства.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [679].

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Перерахованих суб'єктів наділено відповідними публічними повноваженнями, які, відповідно до п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії [194].

Забезпечення участі держави у формуванні доходів місцевих бюджетів передбачено ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [679]. Складниками організаційно-правових основ управління місцевими фінансами є: 1) гарантування органам місцевого самоврядування доходної бази, яка є достатньою для забезпечення потреб територіальних громад, посилення основ для їхньої самостійної фінансової діяльності; 2) управлінська діяльність Мінфіну та інших суб'єктів публічної адміністрації, яка забезпечує фінансову діяльність органів місцевого самоврядування; 3) контроль за законним,

доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів місцевих фінансів;
4) установлення правових режимів формування та використання окремих фондів місцевих фінансів.

Недостатня фінансова незалежність органів місцевого самоврядування підтверджує необхідність подальшої децентралізації, яка має власні сутнісні характеристики. *По-перше*, передані місцевому самоврядуванню державою функції з організації життєдіяльності на місцевому рівні виконуються органами, що підпорядковані, підзвітні та підконтрольні більшою мірою громаді, ніж місцевій державній адміністрації, що гарантує певну організаційну незалежність у прийнятті управлінського рішення. *По-друге*, представницькі органи територіальних громад як виразники їхніх інтересів зацікавлені виконувати надані державою функції з максимальною для них вигодою, що гарантує вищу якість, отже, й ефективність надаваних послуг. *По-третє*, демократичність формування органів місцевого самоврядування дає змогу широко залучати населення до врегулювання суспільних відносин, що гарантує формування основ демократичного ладу в країні. *По-четверте*, держава не втручається в роботу органів місцевого самоврядування, а лише контролює її у межах дотримання вимог нормативно-правової бази країни [427, с. 37]. Наведені міркування видаються логічними та конструктивними. З їхньою допомогою чітко встановлюються характерні риси децентралізації, яка не збігається за змістом із терміном «деконцентрація», що означає передачу права приймати рішення органам, не підпорядкованим центральним органам влади та обраним зацікавленими громадянами.

На нашу думку, доцільно погодитися з Г. Бребаном, який уважав, що децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місця [83, с. 87]. Спільною ознакою деконцентрації та децентралізації є те, що право приймати важливі рішення вилучається у центральних органів влади і передається на місця.

Децентралізацію влади передусім пов'язано з процесом делегування певних повноважень від центру до периферії. Первинною формою політичного

делегування як такого вважають інститут виборів. Прийнято вважати, що вибори – це демократичний спосіб формування та зміни персонального складу органів влади шляхом голосування. В основоположних документах про права людини зазначається, що кожен має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити себе в періодичних і несфальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві таємним голосуванням чи через інші рівнозначні форми, що забезпечать свободу голосування [124, с. 73].

Правова основа децентралізації управління публічними фінансами:

- 1) міжнародні акти (Європейська хартія місцевого самоврядування);
- 2) Конституція України; 3) закони України: про внесення змін до БКУ щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів [545]; про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [550]; про внесення змін до БКУ щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад [546]; про внесення змін до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо поіменних голосувань) [555]; про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [565]; про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень [564]; про внесення змін до БКУ (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування) [547]; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [570]; «Про засади державної регіональної політики» [586]; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [547]; «Про внесення змін до ПКУ та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [552]; «Про співробітництво територіальних громад» [715]; «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [688]; «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про

право участі у справах органу місцевого самоврядування» [705]; 4) підзаконні нормативно-правові акти: постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [599]; «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [163] та ін.

Наведена система нормативних актів установлює правила формування фінансово-економічної основи місцевого самоврядування, що може, зокрема, розглядатися: як «конституційна гарантія місцевого самоврядування; інститут конституційного права; інститут муніципального права. Фінансово-економічна основа місцевого самоврядування також регулюється нормами фінансового права» [438, с. 25]. Наведена цитата підтверджує засадничий характер конституційного та законодавчого регулювання фінансово-економічної основи місцевого самоврядування, на підставі якої формується порядок фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Разом із тим цей порядок є складником публічного адміністрування як форми владного впливу. Компетенції, форми і методи діяльності та адміністративно-управлінські функції органів місцевого самоврядування регламентовано як законодавчими, так і підзаконними нормативно-правовими актами. За допомогою адміністративно-правового регулювання забезпечується безперечна рухливість та динамічність реагування на зміни у фінансовій основі місцевого самоврядування.

Адміністративно-правове регулювання фінансової діяльності місцевого самоврядування виявляється у таких формах: 1) державна підтримка (наприклад, держава використовує правові та організаційні форми для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [163], здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад [570]); 2) імперативні кількісні та якісні нормативи (наприклад, Мінфіном затверджено типові форми бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів [668]; типова форма

рішення про місцевий бюджет [670]; Кабінетом Міністрів України – формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами [671]); 3) правові режими (наприклад, Мінфін установив: а) правовий режим обслуговування місцевих бюджетів [521], б) механізм управління коштами, що згідно з законодавством надходять до державного та місцевих бюджетів на фінансування витрат, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування України [678], а Кабінетом Міністрів України визначено: а) порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [162]; б) порядок розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів [653] та ін.); 4) введення державної монополії (наприклад, Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [629] визначено порядок, що поширюється на суб'єктів природних монополій, що провадять (мають намір провадити) господарську діяльність щодо транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами. До таких суб'єктів може бути віднесено комунальні унітарні підприємства, які відповідно до ч. 1 ст. 78 Господарського кодексу України утворюються компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності та входять до сфери його управління [135]. А така господарська діяльність забезпечує реалізацію публічних інтересів на рівні регіону й безпосередньо пов'язується з фінансовою діяльністю органу місцевого самоврядування).

Великим поштовхом на шляху реформування органів публічної влади в Україні стало добровільне об'єднання територіальних громад. Аналіз даних моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що проводиться за підтримки Уряду України, установив динаміку формування об'єднаних територіальних громад на 10 січня 2019 р. : кількість територіальних громад, що об'єдналися в одній громаді, – 876 [431].

Фактором, що прискорює процес об'єднання територіальних громад, можна вважати адміністративно-правові заходи у вигляді фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури (ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [570].

Формуванню концептуальних пропозицій щодо реформування органів публічної влади на регіональному рівні сприятиме дотримання таких критеріїв:

- 1) економічна ефективність – надання послуг за мінімально можливою вартістю: функції рекомендують закріплювати за такими юрисдикціями: а) досить великі, щоб скористатися економією від масштабів, і досить малі, щоб не зазнати збитків від масштабу (економія від масштабів); б) готові надавати альтернативні послуги своїм громадянам та певні послуги в такому ціновому діапазоні та з такою ефективністю, які були б ефективними для місцевих мешканців (конкуренція в державному секторі); в) по можливості передбачають ціноутворення стосовно своїх функцій (ціноутворення в державному секторі);
- 2) бюджетна справедливість тієї чи іншої функції за максимально можливого бюджетного вирівнювання: відповідні функції слід закріплювати за тими юрисдикціями, які досить великі, щоб охопити вигоди і витрати, пов'язані з виконанням даної функції, або готові відшкодувати іншим юрисдикціям витрати, завдані у зв'язку з виконанням функції, або отримані ними вигоди; б) мають достатній бюджетний потенціал для фінансування своїх обов'язків щодо надання адміністративних послуг та готові вжити заходів, що забезпечують бюджетну справедливість стосовно громадян та юрисдикцій під час виконання тієї або іншої функції (бюджетне вирівнювання);
- 3) політична підзвітність – надання послуги за достатнього громадського контролю: функції слід закріплювати за тими юрисдикціями, які (а) підконтрольні своїм мешканцям, доступні їм та підзвітні у виконанні своїх обов'язків щодо надання адміністративних послуг (доступ і контроль) та (б) максимізують умови й

можливості для активної участі громадян у виконанні функції (участь громадян).

Результати доктринальних надбань та багаторічної праці науковців щодо децентралізації влади в Україні знайшли своє втілення в сучасній, поки незавершеній реформі органів публічної влади, яка демонструє відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Реальний стан фінансової децентралізації та рівень її нормативного забезпечення в Україні вимагають 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.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що інституційний підхід до дослідження управління публічними фінансами в Україні забезпечив формування низки застережень, що пов'язані: *по-перше*, з неможливістю в повному обсязі охопити всі органи публічної адміністрації, що реалізують різні функції з управління фінансами; *по-друге*, неможливістю за такого підходу дослідити: 1) юридичних осіб та колективних суб'єктів, яких не наділено статусом юридичної особи; 2) колективних суб'єктів, що наділені статусом юридичної особи; 3) суб'єктів публічних (невладних) повноважень, на яких у випадках, передбачених законом, покладаються обов'язки з управління публічними фінансами; *по-третє*, низькою адміністративною дієвістю суб'єктів безпосереднього управління, що зумовлює складнощі у правозастосовній діяльності та як наслідок призводить до неефективності управління.

Висновки до Розділу 3

1. Обґрунтовано доцільність виділення таких елементів системи суб'єктів управління публічними фінансами в Україні: 1) суб'єкти публічної адміністрації, яких за правовим статусом поділяють на три групи: а) органи виконавчої влади; б) суб'єкти публічної адміністрації, яких не віднесено до гілки виконавчої влади; в) територіальні громади та органи місцевого самоврядування; 2) підприємства, фонди, установи та організації, створені для управління фінансами та наділені державою повноваженнями з управління публічними фінансами.

2. Установлено, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, які здійснюють управління публічними фінансами, поділяють: 1) на органи загальної компетенції (місцеві державні адміністрації); 2) органи спеціальної компетенції: а) Мінфін; б) центральні органи та їхні регіональні структури, для яких управління публічними фінансами є місією або основним завданням (Держаудитслужба; ДФСУ; Казначейство; Держфінмоніторинг; Національне агентство; ПФУ).

3. Сформульовано положення щодо особливостей публічного адміністрування, яке реалізується суб'єктами безпосереднього управління публічними фінансами з використанням таких критеріїв: 1) відповідність організаційної структури до завдань управління публічними фінансами; 2) адміністративна дієвість суб'єктів управління публічними фінансами:

- недосконалість чинної системи суб'єктів визначає потребу в узгодженні окремих елементів з метою більш комплексного забезпечення публічної фінансової діяльності, створенні єдиного інформаційного простору управління публічними фінансами;

- для забезпечення більш комплексного характеру системи управління публічними фінансами з метою уникнення конфліктів інтересів важливе значення має розмежування операційних функцій, державного фінансового контролю та функцій регулювання;

- нечітко визначено місію, сфери відповідальності, функції та завдання Мінфіну й інших центральних органів виконавчої влади;
- не визначено порядок підзвітності центральних органів виконавчої влади. Пропонується забезпечити встановлення підзвітності, проведення функційного обстеження Мінфіну та інших центральних органів виконавчої влади (Держаудитслужби; ДФСУ; Казначейства; Національного агентства; ПФУ);
- низький рівень відповідальності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації потребує підвищення адміністративної спроможності Мінфіну щодо координації управління публічними фінансами, подальшого наближення форм і методів управління до практик країн – членів ЄС;
- недосконала організація внутрішнього контролю обігу публічних коштів на регіональному рівні не гарантує належної фінансової дисципліни, відсутні цілісна система та базове законодавче регулювання державного фінансового контролю, що визнано передумовою належної відповідальності за фінансові правопорушення та забезпечення своєчасного запобігання їм;
- попри те, що створено достатню основу для функційної та операційної незалежності Рахункової палати, потребують удосконалення методи, способи та інструменти проведення контролю;
- не врегульовано законодавчо процедуру офіційного припинення Верховною Радою повноваження Уряду щодо виконання державного бюджету в 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;
- неналежну увагу народних депутатів України, Уряду та Президента до позицій Рахункової палати щодо вдосконалення законодавства про публічні фінанси може бути виправлено встановленням законодавчої процедури лобювання пропозицій Рахункової палати щодо внесення змін до

законодавства;

- функційне дублювання та недосконала взаємодія органів державного фінансового контролю можуть розглядатися як першопричина несистемності публічного адміністрування у царині публічних фінансів;

- недосконалість процедур державного фінансового контролю є основною причиною різноманітних порушень фінансового законодавства та неможливості притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, негативного ставлення громадськості до органів публічної влади, а також низької позиції України в міжнародному рейтингу корупції у процесі використання бюджетних коштів;

- надання переваги методам і формам контролю щодо виявлення порушень на противагу комплексним запобіжним та убезпечувальним заходам у галузі управління публічними фінансами, які б включали методичні рекомендації з різних питань управління, негативно впливає на стан публічних фінансів, і така практика не відповідає європейським стандартам;

- поступовий перехід до європейської системи управління, що передбачає принципово нову модель взаємодії публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб, сприятиме мінімізації дублювання повноважень у цій галузі та посиленню «сервісної» функції управління;

- зміна управлінського вектора виконавчої влади на сервісний, а також широке використання функцій регулювання, забезпечення та організації з поступовим зменшенням кількості функцій розпорядництва в царині публічних фінансів вимагає базового законодавчого врегулювання процедур.

4. З'ясовано особливості регуляторного впливу НБУ на систему публічних фінансів, що забезпечується шляхом прийняття актів публічного адміністрування. Залежно від характеру такого впливу виділено такі функції актів публічного адміністрування, прийнятих НБУ: 1) забезпечення публічних інтересів у фінансовій сфері; 2) регулювання та конкретизація фінансово-управлінських правовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та юридичними, фізичними особами, що абстрактно передбачені законом.

5. Охоронний вплив Рахункової палати на царину публічних фінансів виявляється в тому, що її акти: 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 (у межах цивільного, кримінального, господарського та адміністративного процесів); г) створюють основу для подальшої антикорупційної діяльності в царині публічних фінансів.

6. Запропоновано розглядати органи місцевого самоврядування як один із суб'єктів публічної адміністрації, що функціонує в царині публічних фінансів у тісному взаємозв'язку з державними органами на основі розмежованої компетенції. Доведено, що адміністративно-правову основу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування слід вибудовувати на основі того, що правова регламентація адміністративно-процесуальної діяльності цих органів здійснюється переважно суб'єктами публічної адміністрації, що належать до виконавчої гілки влади. Саме доповнюючи одне одного, суб'єкти публічної адміністрації, не впадаючи у протистояння, здатні до належного управління публічними фінансами.

Основні положення розділу висвітлено у публікаціях автора [249; 254; 264; 266; 271; 272; 276; 280; 283; 288; 298].

РОЗДІЛ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

4.1 Напрями вдосконалення управління обігом публічних фінансів

Викладене в попередніх розділах роботи дозволяє запропонувати напрями вдосконалення УОПФ в Україні. Основне завдання такого вдосконалення – це впорядкувати належним чином взаємопов’язані складники механізму, оптимізувати їхні внутрішні зв’язки, у тому числі – інформаційно-функціональні залежності, з’ясувати систему дій органів публічної влади з покращання стану кожного складника механізму. Належне впорядкування складників, на наш погляд, забезпечить функціонування публічних фінансів як єдиного цілого.

Нині стан публічних фінансів України відбиває не тільки загальноекономічну, соціальну, але й управлінську кризу в країні. Про сприйняття громадянами управлінської кризи ми можемо судити з висновків власного соціологічного опитування (дод. 3). Результати опитування констатують факт теперішньої системної кризи і підкреслюють необхідність розроблення стратегічного орієнтиру розвитку системи управління публічними фінансами у нашій державі, що неможливо зробити без ґрунтового теоретичного осмислення.

Необхідність реформування публічної адміністрації пов’язано з невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до принципів демократії та європейських стандартів, надмірною централізацією їх. Причини такого стану – у неефективній організації діяльності міністерств; малораціональній системі органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективній організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективному місцевому самоврядуванні;

відсутності паритетних засад у відносинах особи з такими органами [875, с. 7]. Саме недосконалістю публічної адміністрації пояснюється потреба в поглибленому розумінні та впорядкуванні (структуризації) досліджуваної проблеми.

Звертаючись до наукових напрацювань, слід зазначити, що дослідження проблем організаційно-правового забезпечення управління публічними фінансами має міжгалузевий характер, проте впорядкувальний потенціал науки адміністративного права є тією умовою, що дає змогу сформувати цілісний підхід до визначення оптимальної моделі управління публічними фінансами та його адміністративно-правового регулювання. Наукові напрацювання в царинах економіки та державного управління дозволяють вивчити цю проблему у взаємозв'язку з соціально-правовими явищами і процесами, що відбуваються в Україні.

Слід підтримати Д. Лук'янця, який цілком справедливо зазначає, що останнім часом у науці адміністративного права гостро відчувається потреба побудови сучасних теорій адміністративного права, зумовлена тим, що нині наука адміністративного права становить собою набір досить суперечливих положень, різноманітних поглядів і навіть «теорій», які доволі часто не мають спільної концептуальної основи. Причиною ж такого становища є відсутність єдиних і, що, мабуть, найголовніше, максимально коректних методологічних підходів у дослідженнях правових явищ, що взагалі притаманно всій правовій науці [391, с. 37]. Тому розроблення єдиних підходів у дослідженні галузей публічного управління, *по-перше*, забезпечить розкриття основних характеристик управлінських явищ при суворому дотриманні відповідних положень філософії та формальної логіки; *по-друге*, створить методологічну базу для впорядкування понятійного апарату управління публічними фінансами.

Нині відсутні єдині підходи у дослідженні управлінських явищ, тому цілком імовірно визначити напрями вдосконалення УОПФ, розроблені автором цієї роботи.

Слід нагадати, що на концептуальному або стратегічному рівні механізму УОПФ відбувається формування: 1) публічних інтересів управління публічними фінансами; 2) функцій; 3) мети та цілей. Найважливіше завдання, з нашої точки зору, – це вдосконалення функцій УОПФ.

З метою вдосконалення концептуального рівня УОПФ пропонується ввести в науковий обіг категорію «публічний інтерес управління публічними фінансами», яку наділено власними характерними рисами.

Функції УОПФ класифіковані нами за кількома ознаками; їхній аналіз виявив проблемні питання лише щодо окремих функцій, тому нижче буде наведено пропозиції стосовно деяких інших, які втілюються у практику публічного управління в поєднанні одна з одною.

Інформаційне забезпечення управління публічними фінансами України нині має три взаємопов'язаних складники: а) систему забезпечення відкритого доступу до інформаційних ресурсів про публічні фінанси та публічні закупівлі, що включає комплекс інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів з боку суб'єктів публічної адміністрації; б) систему забезпечення ефективного використання суб'єктами публічної адміністрації інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційних технологій на різних етапах і стадіях управлінської діяльності; в) систему забезпечення інформаційної безпеки публічної фінансової діяльності, що має на меті збереження структурної та функціональної єдності системи управління публічними фінансами, її здатності протистояти зовнішнім і внутрішнім негативним діям, мінімізацію корупційних ризиків та збереження довіри населення до органів публічного управління. Це забезпечення здійснюється переважно способами адміністративно-правового регулювання.

З огляду на вищезазначене необхідно до однієї з перших вимог удосконалення інформаційної забезпеченості віднести створення комплексу інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів щодо: 1) державного фінансового контролю; 2) прийняття управлінських рішень ФЗДССУВБ, ФССУ та ПФУ як передумови

для проведення контрольної та публічно-сервісної діяльності в межах наданих їм повноважень.

Реалізація функції *формалізація управлінського впливу у царині публічних фінансів* в нашій державі відбувається безсистемно.

Зміни у суспільстві та державі, у світовому співтоваристві відбиваються і в публічно-правовому регулюванні фінансових відносин. За допомогою права регулюються основні сторони публічних фінансів. Питання полягає в тому, наскільки повно і точно право віддзеркалює явище і процес. Як показав аналіз фінансово-управлінських відносин, викладений у першому розділі цієї роботи, нині переважає «нормативний вал» у регулюванні фінансових відносин без необхідних аналітичних і прогнозних розрахунків та передбачення результатів дії права. Звідси – неминуче відставання у реагуванні на процеси, слабка ефективність регулювання обігу публічних фінансів, управлінських процесів, величезна кількість змін і доповнень до базових нормативно-правових актів, нарешті помилок.

Ю. Корнєва цілком справедливо зазначила, що існує потреба в удосконаленні системи управління державними фінансами, що збільшить рівень надходжень до бюджету від приватизації, дасть можливість знизити витратні статті на фінансування збиткових неефективних державних підприємств [341, с. 251]. Запропоновані шляхи вдосконалення обов'язково повинно бути оформлено у правових актах.

Тому актуальним є питання оновлення механізму правотворчості та правозастосування, в основі якого лежить формування та реалізація правових концепцій і моделей [531]. Саме вони віддзеркалюють як правовий стан суспільства, його царин і галузей, так і тенденції оптимального регулювання. Це вимагає вирішення таких головних завдань: 1) обґрунтування ролі випереджального правового впливу; 2) розроблення правових моделей на основі сучасних теорій та концепцій; 3) виявлення факторів і механізму реальних відхилень від правових моделей.

Основна характеристика права як засобу випереджального відбиття

дійсності поєднується з аналізом природи і видів правових моделей. У їхньому розробленні основну увагу приділено прогнозуванню і правовому експерименту. З цим пов'язано і поглиблене розроблення механізмів правозастосування, що дозволяє поглибити пізнавальні аспекти правового регулювання, джерела правотворення, цілепокладання, правові регулятори, їхню реалізацію, відхилення (помилки, порушення, нові явища, результат тощо), розширити вектор правового розвитку – від початкової до останньої точки відліку. За умови реформування різних суспільних царин в Україні надзвичайно актуальним є питання наукового обґрунтування та використання «правових ризиків». Мається на увазі ймовірне неправомірне відхилення від правових моделей (концепцій) та чинних і проєктованих законів.

Ризики як категорія динамічна постійно видозмінюються в суспільстві, оскільки сучасні суспільства осучаснюють своє майбутнє як ризик і тим самим знаходять власний специфічний спосіб поведінки з невизначеністю, що відрізняє їх від усіх попередніх суспільств [52]. Розроблення правових ризиків під час удосконалення УОПФ є істотним елементом сучасності.

Досліджуючи процес створення законодавчих актів у царині публічних фінансів як найважливішого державотворчого явища, недоцільно його розуміння обмежувати лише розробленням та прийняттям законодавчих актів. Законодавство, зокрема й конституція, – не що інше, як інструмент (позитивний чи негативний) у руках людей, які його застосовують (або повинні застосовувати). Якість законодавства певним чином впливає на рівень законності у фінансовій царині. Факти порушень фінансового законодавства продовжують мати місце в соціально-економічному житті України, про що свідчать звіти контрольних органів [219]. Отже, підвищити рівень законності – це першочергове завдання для розроблення успішної стратегії реформування державного управління.

Виявлено недоліки нормативно-правового забезпечення управління публічними фінансами. *По-перше*, процес розроблення нормативних актів характеризується недосконалістю, проєкти часто не вписуються у політичний

контекст. По-друге, чинна система законодавства України характеризується: а) відсутністю конституційно визначених основ управління публічними фінансами; великою кількістю нормативних документів та неузгодженістю їх, невідповідністю положень законів і підзаконних актів, що регулюють фінансово-управлінські відносини; тим, що вторинне законодавство «обходить» первинне, викривляючи його первісне юридичне значення; б) нестабільністю законодавства, прийняттям численних змін та поправок до чинних актів; в) відсутністю достатніх правових гарантій для учасників фінансово-управлінських відносин; г) наявністю прогалин та колізій у законодавстві, що залишає простір для довільного ситуативного прийняття актів публічного адміністрування; д) недоліки юридичної техніки нормування обігу публічних фінансів. *По-третє*, реалізація законів часто відбувається в неприйнятний спосіб, коли акти публічного адміністрування зорієнтовано на вирішення особистих питань, а не на задоволення публічного інтересу. *По-четверте*, судовий перегляд актів публічного адміністрування є недосконалим через те, що залишається широкою дискреція повноважень суддів адміністративних судів, а Конституційний Суд не здатен ліквідувати всі проблеми правового характеру щодо публічного адміністрування.

Ці та інші недоліки правового забезпечення УОПФ спонукали до спрямування наукової думки на розроблення і прийняття шляхів удосконалення, ураховуючи суперечливі тенденції. А нівелювати недоліки організаційного забезпечення цього виду управлінської діяльності можна в різні способи, правові зокрема. Як зазначає у своїх роботах Джеймс М. Б'юкенен, отримати більшу економічну цінність від публічних фінансів можна шляхом інституційно-конституційних змін, спрямованих на обмеження колективізованого сектора, і це без урахування жодних можливих додаткових ефектів впливу на морально-етичні настанови [37, с. 143].

Функція *централізація та децентралізація управління публічними фінансами* повинна мати ґрунтовне наукове підґрунтя, аби забезпечити адекватність застосування методів централізації та децентралізації у галузі

управління публічними фінансами. У доповіді «Системна криза в Україні» українські вчені наполягають на таких принципах формування нової системи влади: поділ влади та конституювання ефективної системи стримувань і противаг і на центральному рівні організації державної влади, і на рівні взаємодії органів центральної влади з органами місцевого самоврядування; ефективна децентралізація системи управління з широким місцевим самоврядуванням [782, с. 72].

Координація управлінського впливу у царині публічних фінансів відіграє важливу роль в організації системи органів влади, що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах, виконують різні функції держави шляхом повсякденної управлінської діяльності. Виявлено дві проблеми реалізації функції, що досліджується. *Перша* криється у забезпеченні координаційних відносин. Складність системи суб'єктів впливає на те, що виникають такі відносини як за вертикаллю, так і за горизонталлю. Координаційні відносини у системі суб'єктів, що управляють публічними фінансами, сприяють планомірному утворенню, розподілу та використанню грошових фондів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності та безпеки держави. При цьому один із суб'єктів має владні повноваження щодо іншого.

Змісту координаційних відносин мають відповідати оптимальні форми управлінської діяльності. Для реалізації тієї чи іншої функції управління необхідно вибирати найбільш доцільні форми, що забезпечують якісне виконання завдань із найменшими витратами сил, засобів і часу. Під час управління публічними фінансами мають використовуватися переважно правові форми управління. Разом із цим «... суб'єкт управління повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань ...» [49, с. 365] (*пер. наш – С. К.*).

Отже, вирішуючи конкретні завдання з координації відносин між суб'єктами управління публічними фінансами, такі суб'єкти мають право обирати лише форми управління, дозволені саме цим суб'єктам. Тож, *друга*

проблема виникає у результаті прийняття спільних нормативних актів декількома суб'єктами, що управляють публічними фінансами. Прикладом можуть слугувати координаційні відносини ФССУ з іншими суб'єктами управління (органами виконавчої влади) стосовно осіб, переміщених з тимчасово окупованої території України та районів проведення Антитерористичної операції на сході України. Судова практика [526] викриває певні проблеми вибору форми управління.

Як зазначалося раніше, правовий статус ФССУ визначений Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [579]. Ст. 6 цього Закону регламентується, що рішення правління ФССУ, прийняте у межах його компетенції, є обов'язковим для виконання, зокрема всіма страхувальниками та застрахованими особами, яких воно стосується. Рішення правління ФССУ оформляються постановою. Постанови правління ФССУ підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті ФССУ протягом 20 робочих днів після їхнього прийняття [262]. Отже, ФССУ правомочний приймати управлінські акти (як нормативного характеру, так й індивідуального) у формі постанов. У разі необхідності сумісного нормативного акта, наприклад, із центральним органом виконавчої влади, що видає нормативні акти у формі наказів, складно обрати форму сумісного управлінського акта. Тож процедурні питання прийняття спільних нормативних актів слід також урегулювати у відповідному законі або кодексі з урахуванням чинників, що визначають якість, результативність та ефективність управлінських рішень: «... 2) чітке формулювання цілі – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену ціль та досягнуті результати; ... 5) організаційні структури управління; 6) форми та методи здійснення управлінської діяльності; 7) методи та методики розробки та реалізації управлінських рішень ...» [409].

Отже, перспективними напрямками забезпечення координації діяльності суб'єктів управління публічними фінансами є: 1) запровадження єдиної

інформаційної бази управління публічними фінансами; 2) удосконалення законодавства про адміністративні процедури та форми управлінської діяльності.

Як зазначалося раніше, на логічному рівні УОПФ розміщено: 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.

Теоретична концепція (модель) УОПФ потребує свого розвитку з урахуванням системних реформ в українському суспільстві. Сьогодні науковці підкреслюють необхідність створення якісно нової моделі апарату управління, завдання та функції якої буде спрямовано першочергово на забезпечення реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб. Такі погляди підтримує Р. Мельник, коли акцентує увагу на орієнтуванні діяльності держави на потреби особи, визнання її прав, свобод та законних інтересів є першорядними для адміністративно-правового регулювання. У своїй роботі він підкреслює необхідність зменшення кількості імперативних приписів на користь диспозитивних [412].

Реформування управління публічними фінансами в Україні *по-перше*, є складником реформування державного управління України, що здійснюється відповідно до Стратегії на 2016–2020 рр. [165], *по-друге*, включає реформування системи публічних закупівель, що спрямовано на створення сучасної та дієвої системи публічних закупівель, яка сприятиме підтриманню конкурентного середовища та подальшому розвитку добросовісної конкуренції у царині закупівель в Україні, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України в царині публічних закупівель шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС протягом 2015–2022 рр. [718] та реформування державних фінансів і державного фінансового контролю [720; 724] тощо.

Реформування системи управління публічними фінансами відбувається нині для поступового наближення її до системи управління ЄС, формування

необхідних рамок для політичного діалогу в усіх царинах, створення умов для розвитку економіки, що сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС. Ураховуючи спрямування на розроблення і прийняття нових організаційно-правових основ управління публічними фінансами, важливим є зарубіжний досвід.

Процес реформування, що здійснюється сьогодні в Україні, має багато спільних рис із реформуванням публічних фінансів, що провадилося в європейських країнах на початку 1990-х рр. За висновками Гая Холліса та Каріна Плоккера, реформування відбувалося: для запровадження системи контролю публічних видатків з точки зору макроекономіки; установлення чіткої системи звітності; відповідності фінансів до функцій органів публічної влади; розроблення системи національних грантів; введення сильного місцевого податку; оподаткування природних ресурсів; забезпечення законності управління публічними фінансами тощо [866].

З метою реалізації вищеперелічених етапів реформування було прийнято відповідні нормативно-правові акти, які базувалися на конституційних положеннях. Оновлення моделі «належного управління публічними фінансами» детерміновано вдосконаленням правового забезпечення та системністю реформування: 1) державного управління; 2) державних фінансів; 3) органів місцевого самоврядування; 4) публічних закупівель тощо.

Зовнішньосистемні елементи УОПФ удосконалити за допомогою наявних способів не уявляється можливим.

Внутрішньосистемні елементи формують такі складники: 1) ресурси; 2) система принципів управління публічними фінансами; 3) методи забезпечення управління публічними фінансами.

Органи публічної влади здійснюють управлінську діяльність у процесі створення і у процесі використання відповідних грошових фондів, а успіх такої діяльності багато в чому залежить від якості нормативно-правових актів у царині фінансів. Тож ітиметься про окремі аспекти законотворчого процесу.

Проблеми «правової визначеності» (the principle of legal certainty), або

«правової врегульованості», неодноразово ставали предметом дослідження науковців [177; 900; 944; 980]. На думку авторів статті «The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency», принцип правової визначеності в ЄС є підґрунтям економічної ефективності в суспільстві, і що найголовніше – взаємозв'язок якісного правового регулювання та високого рівня ефективності було встановлено в рішеннях ЄСПЛ, аналізованих авторами зазначеної публікації [980]. Розвиваючи цю точку зору, можна припустити, що неуважне ставлення законодавця до техніки викладення норм бюджетного законодавства матиме наслідком повільний розвиток фінансових відносин у країні.

Юридична техніка є суто юридичним явищем. Для розкриття сутності цього поняття потрібно звернутися до джерел, що містять цей термін. Це явище прикладного характеру пов'язано з усіма сферами практичної юриспруденції, безпосереднім предметом якої виступають зовнішні форми юридичної практики, передусім юридичні акти-документи, їхні зібрання, збірники тощо. У зв'язку з цим юридична техніка визначається як сукупність вироблених в юриспруденції правил зовнішнього виразу в текстах різних правових актів (нормотворчого, нормореалізаційного або нормотлумачного характеру) певного правового змісту, систематизації правових актів-документів [61, с. 56], а нормотворча техніка як система правил і нематеріальних засобів вираження змісту нормативного правового акта, використання яких забезпечує повноту, стислість, точність, чіткість, ясність і несуперечність нормативних правових актів та системні зв'язки між ними [206, с. 302]. Згідно з тенденціями, що розгорнулися в українському правовому просторі, нормотворча техніка розглядається як вид юридичної техніки [61, с. 57].

Результати попередніх досліджень (наведено в авторських статтях [268; 268]) дають нам змогу зробити висновок: текст БКУ було створено за загальними правилами юридичної техніки (описаними у джерелах [42; 234; 900, с. 27–28]), однак в окремих випадках було порушено структурні правила перетворення соціально значущої інформації про публічні фінанси на норму права. Цей висновок актуалізує необхідність удосконалення бюджетного

законодавства.

Удосконалення бюджетного законодавства не в змозі вирішити всі проблемні питання організаційних основ управління публічними фінансами. Таке завдання має бути вирішено шляхом: 1) унесення до Основного Закону України базових основ управління публічними фінансами; 2) унормування адміністративних процедур та інформаційного забезпечення управління публічними фінансами, що потребує розробки та прийняття окремих законодавчих актів. Концепції таких законопроектів потребують високого рівня техніки юридичного письма, що розкритий І. Онищуком [470, с.124], удосконалення нормотворчої діяльності (напрямки викладені М. Петришиною і Т. Малою [491, с. 262]) та мають включати: а) чітке формулювання передбачуваних виданням такого акта цілей; б) необхідність видання акта; в) співвідношення позитивних і негативних наслідків акта (зокрема, його економічне обґрунтування); г) обґрунтоване визначення ієрархічного рівня акта; д) розроблення важливих моментів його побудови та зміст (його загальну структуру, доцільність використання тих чи інших юридичних засобів); е) механізм забезпечення ефективності акта; є) розроблення його співвідношення з попереднім законодавством. Саме так здебільшого розуміють концепцію закону і Г. Шмельова, М. Власенко [107, с. 27–28; 893]. Окрім цього, такі законопроекти мають відповідати таким основним вимогам: а) структура і зміст акта, що вносить конкретику, повинні визначатися з урахуванням структури та змісту основного акта; б) поняття та терміни, що використовуються в акті, мають точно відповідати термінології основного акта; в) викладення нормативних приписів в акті повинно бути таким, щоб забезпечити єдність стилю обох актів; г) у необхідних випадках доцільно посилатися на основний акт [234, с. 305].

Аналіз джерел правового регулювання обігу публічних фінансів склав основу для висновків.

По-перше, деталізація управлінського процесу та процедур управління публічними фінансами відбувається за допомогою підзаконних нормативно-

правових актів. Така ситуація є типовою як для європейських країн, так і для країн англо-американської системи права. Як зазначає у своїй роботі Фелікс Франкфуртер, формування та оприлюднення виконавчих розпоряджень і правил у США охоплює весь спектр суспільних відносин. Порядки управління не затверджуються конгресом, вони регламентуються правилами та розпорядженнями, що формулюються контрольними органами. Ці адміністративні доповнення евфемістично звуться «заповненням деталей» політики, що викладено у статутах. Але деталі є сутнісними: вони описують недостатньо точні предмети. Загалом контроль діяльності суб'єктів фінансової системи та системи охорони здоров'я, надання комунальних послуг регулюється за допомогою підзаконних нормативних актів та прецедентів [944].

По-друге, норми БКУ та ПКУ про юридичну відповідальність за порушення законодавства викладено безсистемно, зустрічається низький рівень структурованості та логічності норм, існує брак усталеного визначення співвідношення різних правових актів.

По-третє, у формулюванні юридичних понять трапляються «неясності» у тексті, двозначності, неточності. Така ситуація ускладнює розуміння тексту нормативного акта, викликає труднощі в його застосуванні. Наприклад, у формулюванні поняття «спеціальні податкові режими» (ст. 11 ПКУ [516]) законодавець використовує поняття «окремі категорії господарюючих суб'єктів». Поряд із цим у вітчизняному законодавстві використовується поняття «суб'єкти господарювання» (ст. 2 Господарського кодексу України [135]). Тож тлумачення визначення спеціальних податкових режимів викликає відразу кілька питань — щодо однозначності понять «окремі категорії господарюючих суб'єктів» і «суб'єкти господарювання»; щодо їхнього змістовного наповнення.

Уважаємо, що, даючи визначення правових понять щодо управління публічними фінансами, законодавець повинен враховувати міжгалузеві зв'язки: або використовувати поняття в його галузевому значенні, або уточнити його

зміст у тексті нормативного акта. Правова дефініція повинна бути повною і відбивати всі узагальнювальні явища. Порухення цього правила тягне за собою появу занадто вузького або широкого за своїм значенням визначення.

По-четверте, у БКУ слід правильно конструювати й інші норми, треба чітко прописати: 1) процедури регламентування бюджетного процесу; 2) порядки оприлюднення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів; 3) поняття, завдання юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, заходи впливу, види правопорушень, систему суб'єктів притягнення до юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Окремими розділами слід сконструювати правові положення щодо відповідальності юридичних осіб і посадових осіб.

Доречним є застосування такої форми вдосконалення законодавства, як систематизація. Однією з умов має бути наявність системного підходу до формування, створення узгодженої системи нормативних актів, що кореспондують одне одному, установлення пріоритетності відповідного нормативного акта під час його застосування. Такий підхід потребує прийняття кількох нових базових законів.

З огляду на проаналізовані у попередніх підрозділах дослідження відповідні аспекти нормативно-правового забезпечення управління публічними фінансами вважаємо за можливе сформулювати такі напрями вдосконалення *нормативно-правової бази*: 1) конституційно визначити основи управління публічними фінансами. Першочерговим завданням законотворців є доповнення Конституції України окремим розділом – «Публічні фінанси» або «Управління публічними фінансами», оскільки це, на думку Р. Гаврилюк, допоможе задовольняти дійсно корінні публічні інтереси усієї спільноти [115, с. 19]; 2) законодавчо визначити систему управління публічними фінансами, забезпечити впорядкованість, стабільність правової бази та поступово її систематизувати. Законодавчі акти, що становлять основу законодавства про публічні фінанси, разом із міжнародними нормами повинні містити повну, логічно і юридично виважену систему процесуальних норм, які мають

забезпечити реалізацію норм матеріального права. Потребують чіткого визначення термінології ПКУ і БКУ. Під час створення єдиного правового поля управління публічними фінансами слід з'ясувати поняття та функції державного фінансового контролю за його суб'єктами; 3) сформувати єдині концептуальні засади інформаційної системи та адміністративних процедур. Необхідно законодавчо визначити порядок застосування дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації, систематизувати методики та процедури державного фінансового контролю у межах кожного суб'єкта публічної адміністрації (описано в авторських статтях [268; 290]).

Інституційні ресурси як основа УОПФ нині потребують певного впорядкування. Найважливіше завдання вдосконалення – це оптимізація організаційної структури управління публічними фінансами.

Удосконалення організаційної структури управління публічними фінансами України має такі складники: 1) формування ієрархічної системи органів виконавчої влади, що управляють публічними фінансами: а) реформування структури Мінфіну шляхом реорганізації Департаменту місцевих бюджетів із перетворенням його на Департамент управління місцевими фінансами; б) реформування органів ДФСУ шляхом роз'єднання податкової і митної служб; 2) оптимізація взаємодії органів публічної адміністрації з метою безперебійного управління, забезпечення розроблення та реалізації державної фінансової політики. Для створення такого механізму взаємодії повинно бути виконано три умови, як-от: встановлено правовий статус (цілі, функції, організаційну структуру, компетенції) кожного з суб'єктів управління публічними фінансами; сформовано моделі взаємодії між ними, які можна змінювати залежно від зовнішніх та внутрішніх обставин, і особливу увагу слід приділити запровадженню нових методів взаємодії Мінфіну з органами місцевого самоврядування у напрямку посилення «координації управління місцевими фінансами» та застосування оптимальних форм управлінської діяльності, що притаманні координаційним відносинам; регламентовано дії суб'єктів під час прийняття сумісних управлінських

актів;3) організація законодавчо визначеної цілісної системи державного фінансового контролю з чітким розподілом ролі, місця та повноважень контрольних органів, без дублювання функцій одне одного. Важливо також чітко врегулювати процедури контролю, що проводиться різними органами публічного управління. Лише в такому разі можна забезпечити належну відповідальність за фінансові правопорушення та своєчасно забезпечити уникнення їх; 4) модернізація системи управління місцевими фінансами, що, у свою чергу, потребує: а) створення системи спроможного місцевого самоврядування, яке самостійно управлятиме місцевими фінансами, наближення національного законодавства до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Перерозподіл владних повноважень між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування має відбуватися з наданням у комунальну власність відповідних ресурсів, а не шляхом делегування відповідних повноважень зі збереженням за державою прав власності; б) наближення порядків управління місцевими фінансами до європейських стандартів; в) підвищення прозорості бюджетного процесу на місцях; 5) вирішення проблем щодо адміністративно-територіального устрою; 6) забезпечення технологічної підтримки управління публічними фінансами на основі використання інтегрованих інформаційно-аналітичних систем між (а) органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, (б) органами державного фінансового контролю, (в) фондами, що управляють публічними фінансами; 7) посилення ролі Рахункової палати у процесі виявлення, оцінювання та мінімізації корупційних ризиків у царині публічних фінансів завдяки (а) усілякому розширенню масштабів гласності та прозорості на всіх етапах проведення контрольних заходів як невід'ємної частини процесу оцінювання корупційних ризиків і застосування способів їхньої мінімізації, (б) наділення функціями з виявлення та оцінювання корупційних ризиків у царині публічних фінансів, (в) керівної ролі у створенні інтегрованої системи фінансового контролю, упровадженні міжнародних стандартів, їхній уніфікації та гармонізації з національним

законодавством як одного з основоположних чинників, що впливають на зниження рівня корупції, (г) посилення контролю використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Щодо розвитку *інформаційних ресурсів* слід зазначити таке. Реформа публічних фінансів в Україні включає напрями, що стосуються інформатизації, а саме: «Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами», «Інформаційні технології в управлінні державними фінансами», у межах яких заплановано розроблення стратегічного плану розвитку ІТ-систем для підтримки реформи державних фінансів [607]. Є всі підстави вважати, що сьогодні набирає обертів упровадження в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в царині фінансів принципу транспарентності, теоретичні засади якого визначено В. Пилаєвою [495, с. 12]. Розвиток принципу транспарентності в сучасному українському суспільстві багато в чому залежить від розвитку інформаційного суспільства, яке, за визначенням японського вченого Й. Масуда, є таким, у якому: 1) інформаційні цінності є більш значущими, ніж матеріальні; 2) економіка оцінює капітал, утілений у знаннях, вище, ніж капітал, утілений у матеріальній формі [969, с. 31–32].

Напрями оптимізації інформаційних ресурсів: 1) створення інформаційної системи управління публічними фінансами; 2) спрощення й оновлення форми розміщеної інформації про публічні кошти; 3) уніфікація форм оприлюднення інформації про публічні кошти; 4) з'ясування методів громадського контролю за обігом публічних фінансів (див. дод. 3); 5) запровадження інституту авторизованого економічного оператора; 6) модернізація ІТ-системи митниці тощо.

Кадрові ресурси потребують постійного покращення. Для цього необхідним є уточнення компетенції суб'єктів публічної адміністрації у галузі управління публічними фінансами, удосконалення персонального складу дисциплінарних комісій у суб'єктах публічної адміністрації, удосконалення щорічного оцінювання службової діяльності та системи підвищення кваліфікації працівників. Відносно органів державного фінансового контролю

виявлено необхідність запровадження циклічного підвищення кваліфікації працівників в органах державного фінансового контролю країн ЄС.

Аналіз *методів* управління публічними фінансами став підставою для з'ясування проблемних питань щодо притягнення до відповідальності за неоприлюднення інформації відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [544]. Так, відповідно до ст. 4 зазначеного Закону відповідальність за порушення вимог цього Закону несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів державного та місцевих бюджетів, підприємств, органів Пенсійного фонду, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Зазначені особи несуть відповідальність за такі порушення: 1) неоприлюднення інформації відповідно до цього Закону; 2) оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 3) несвоєчасне оприлюднення інформації. Ч. 2 ст. 4 названого Закону встановлено, що у разі вчинення порушень, зазначених у ч. 1 цієї статті, з вини суб'єкта, уповноваженого Кабінетом Міністрів на адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, відповідальність несе керівник такого уповноваженого суб'єкта [544].

У той же час ч. 1 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено поняття адміністративного проступку: «Неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [312].

Доволі суперечливою, на нашу думку, виглядає судова практика щодо

притягнення до адміністративної відповідальності за неоприлюднення інформації відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [544]. Дослідження постанов: 1) Дніпровського районного суду м. Києва від 01 лютого 2017 р. щодо порушення головою правління ПАТ «Будівельна компанія «Укрбуд» вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 2) Апеляційного суду м. Києва від 24 квітня 2017 р. щодо порушення головою правління ПАТ «Будівельна компанія «Укрбуд» вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 3) Голосіївського районного суду м. Києва від 12 травня 2017 р. щодо порушення директором ДП «Ізотоп» вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 4) Печерського районного суду м. Києва від 18 травня 2017 р. щодо порушення директором ДП «Спеціалізована державна експертна організація – Центральна служба Української державної будівельної експертизи» вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 5) Малиновського районного суду м. Одеси від 18 травня 2017 р. щодо порушення в. о. директора Одеського казенного експериментального протезно-ортопедичного підприємства вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 6) Славутицького міського суду Київської області від 24 травня 2017 р. щодо порушення директором комунального підприємства «Управління з розвитку фізичної культури, спорту та туризму» Славутицької міської ради Київської області вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 7) Славутицького міського суду Київської області від 24 травня 2017 р. щодо порушення директором Славутицького міського фонду підтримки підприємництва вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»; 8) Святошинського районного суду м. Києва від 24 травня 2017 р. щодо порушення президентом ДП «Антонов» вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [195].

Виходячи з того, що більшість досліджених нами постанов передбачають звільнення винної особи від адміністративної відповідальності із застосуванням

положень ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення», вважаємо за потрібне з метою невідворотності заходів примусу доповнити ст. 4 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [544] 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». Наведене відповідає положенням: 1) ст. 64–79 Закону України «Про державну службу» [566]; 2) ст. 147–149 Кодексу законів про працю України [311]; 3) ст. 9–22 КУпАП [312].

Виходячи із запропонованої норми, до керівників розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, підприємств, органів Пенсійного фонду, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які вчинили назване правопорушення, має бути одночасно застосовано дисциплінарне та адміністративне стягнення. Якщо справу про адміністративне правопорушення буде закрито у зв'язку зі ст. 38 КУпАП, то керівників однозначно буде притягнуто до дисциплінарної відповідальності, чим буде забезпечено невідворотність покарання за скоєне правопорушення.

Формуванню моделі «належного управління публічними фінансами» сприяють: 1) перспективні форми стимулювання роботи персоналу – це створення спеціалізованої служби в органах, що управляють публічними фінансами, та введення спеціальних надбавок до окладу державного службовця за стаж роботи у царині публічних фінансів (описано в авторській статті [278]); 2) систематизація положень законодавчих і підзаконних нормативних актів щодо підстав і порядку притягнення до фінансової відповідальності (описано в авторській публікації [295]); 3) доповнення ст. 4 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» ч. 2 такого змісту: «За вчинення правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 4 цього Закону, притягаються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку».

4.2 Організаційно-правові заходи з удосконалення процедур державного фінансового контролю

Вітчизняні та зарубіжні роботи щодо вивчення правових аспектів фінансового контролю, дотичні до обраного напрямку дослідження, можна об'єднати в декілька груп [405, с. 83], а саме: 1) ті, у яких аналізуються загальні питання цього явища, його розвитку і трансформації, проблем правового регулювання (В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Козирін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Є. Курінний, К. Пивоваров, Л. Савченко, А. Селіванов, В. Селіванов, І. Ярмач [25; 10; 99; 118; 320; 322–324; 328; 371; 494; 778; 770–852; 912] та ін.); 2) присвячені окремим елементам системи фінансового контролю (Л. Кінащук, Ю. Мандриченко [247; 405], авторські публікації [284; 290; 251]); 3) пов'язані з процесом державного фінансового контролю конкретним органом публічного управління (Л. Касьяненко, В. Невідомий [241; 453], авторська публікація [298]).

Правове регулювання контролю у фінансовій царині з кожним роком ускладнюється, з'являються нові життєві обставини, з якими пов'язано зміну контролю. З огляду на це перед наукою постає завдання не тільки окреслити процедури державного фінансового контролю, а визначити фактори, що можуть зумовити їхнє вдосконалення. Вирішення названих та інших проблем дасть змогу виявити та осмислити процедури в цьому виді контролю та охарактеризувати напрями вдосконалення правового регулювання зазначених відносин.

Аналіз наукових джерел дозволив зробити загальний огляд різних точок зору на сутність і призначення фінансового контролю як виду державного. Наприклад, Ю. Битяк влучно зазначив: «... контроль ... є способом забезпечення законності у державному управлінні» [62, с. 199]. Сьогодні залишається актуальним призначення контролю, яке наведене В. Гаращуком, – це «... перевірка для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та

припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [118, с. 8]. Ефективна система контролю є дієвим механізмом для гарантування фінансової стабільності та безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами [720].

Деякі економісти, юристи та соціологи розглядають контроль як галузь діяльності органів державного і господарського управління та визначають його як метод або форму виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. Як зазначає Є. Кочерін, «контроль зводиться до порівняння фактичних результатів з установленими показниками і до прийняття у разі необхідності коригувальних заходів» [350]. На його думку, фінансовий контроль – це особливий вид діяльності, який має цільову спрямованість, певний зміст і способи його здійснення та який слід розглядати як самостійну функцію управління.

Розглядаючи контроль як вид діяльності, А. Козирін стверджує, що під фінансовим контролем слід розуміти здійснювану з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних органів, у низці випадків – і недержавних органів, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності та достовірності фінансових операцій, об'єктивного оцінювання економічної ефективності фінансово-господарської діяльності та виявлення резервів її підвищення, збільшення дохідних надходжень до бюджету та збереження державної власності [315, с. 12].

Група вчених характеризує контроль як процес. Зокрема, Н. Хімічова вважає, що «фінансовий контроль – це контроль законності та доцільності дій у галузі освіти, розподілу та використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни та окремих регіонів» [864]. При цьому значення фінансового контролю виражається в тому, що під час його здійснення перевіряються, по-перше, дотримання встановленого правопорядку у процесі фінансової діяльності державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій

та громадян, по-друге, економічна обґрунтованість дій, їхня відповідність до завдань держави.

Українськими вченими напрацьовано чимало матеріалів щодо визначення складників державного фінансового контролю як процесу, що «... опосередкований сукупністю регулярних та безперервних форм легітимного впливу, за допомогою яких забезпечується ефективне функціонування державного сектора, а також діяльність інших господарських суб'єктів незалежно від форм власності» [513]. У цьому трактуванні Н. Погосяна фінансовий контроль розглядається як процес у занадто широкому розумінні, що призводить до розмивання змістовності контролю у контексті дослідження управління публічними фінансами.

Л. Касьяненко детально розглядала поняття фінансово-правового процесу, та під змістом фінансових процесуальних правовідносин вона розуміє сукупність фінансових суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників, які реалізуються і виражаються у діях чи бездіяльності у фінансово-правовому процесі, що поділений на стадії, кожна із яких має своє логічне завершення [242]. Користуючись набутим знанням, перш ніж перейти до характеристики процесуальних правовідносин державного фінансового контролю, з'ясуємо його значення. Н. Погосян стверджує, що контроль у царині фінансів можна визначити як процес, що забезпечує ефективне функціонування державного сектора, а також діяльність інших господарських суб'єктів незалежно від форм власності [513].

Вивчення державного фінансового контролю як складника управління публічними фінансами вимагає чіткого з'ясування меж цього виду контролю. Ураховуючи те, що управління публічними фінансами як відповідна галузь публічного управління включає тільки публічно-управлінські процеси, то і державний фінансовий контроль розглядаємо як явище дещо обмежене, суб'єктами якого є публічна адміністрація. Разом із тим правова природа державного контролю виявляється у тому, що органи державної влади, їхні посадові особи, здійснюючи контроль, діють у межах, визначених правовими

нормами, на підставі норм права і відповідно до нього. Тому О. Андрійко стверджує: «... державний контроль здійснюється у чітких правових межах, керується чинними нормами права і завжди викликає певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення та у процесі здійснення лежать правові засади» [25, с. 17].

Розглядаючи державний фінансовий контроль як складник адміністративного процесу, що не збігається з межами фінансово-правового процесу, однак є складником також і останньої категорії, проаналізуємо положення чинного законодавства щодо процесу та процедур контролю у фінансовій царині.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 2 БКУ, бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, виконанням їх та контролем здійснення, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [86]. Однією зі стадій бюджетного процесу є контроль. Нормативно-правове забезпечення цієї стадії бюджетного процесу відповідно до вимог законодавства є важливою передумовою законного та ефективного використання фінансових ресурсів держави та інших колективних суб'єктів.

Як зазначалося нами раніше, законодавство в Україні не визначає поняття «адміністративний процес», «адміністративна процедура». Тому використаємо напрацювання науковців. У результаті аналізу О. Кузьменко дійшла висновку, що одним із ключових елементів понятійного апарату адміністративно-процесуального права є адміністративна процедура [368, с. 17]. У процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі. Якщо явище процесу – це передусім динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура – не що інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою.

Отже, *процес* державного фінансового контролю слід розглядати як діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою встановлення законності та

достовірності фінансових операцій, об'єктивного оцінювання економічної ефективності фінансово-господарської діяльності та виявлення резервів її підвищення, збільшення дохідних надходжень до бюджету і збереження державної власності. У той же час *процедура* державного фінансового контролю – це формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами публічної адміністрації юридично значущих дій, що складають у своїй сукупності адміністративний процес. Вона окреслює стадії процесу, визначає їхні мету, послідовність, способи оформлення та фіксації. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою.

В Україні норми, що регулюють адміністративні процедури, не є систематизованими й містяться у різних нормативно-правових актах. Це, звичайно, впливає на уніфікованість підходів до порядку розгляду та вирішення справ [24, с. 311].

Сьогодні українськими вченими напрацьовано чимало матеріалів щодо обґрунтування напрямів удосконалення державного фінансового контролю. Ураховуючи певні наукові наробки, з'ясуємо окремі проблеми процедурних питань цього виду контролю.

Постановою Кабінету Міністрів від 28 жовтня 2015 р. № 868 «Про утворення Державної аудиторської служби України» Держфінінспекцію було реорганізовано із перетворенням її на Держаудитслужбу [729], адміністративно-правовий статус якої досліджено у попередньому розділі роботи. Процедури державного фінансового контролю регламентуються Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», постановами Кабінету Міністрів і наказами Держаудитслужби [502; 645; 649; 690; 693] та іншими нормативними актами. Аналіз законодавчої бази виявив недоліки правового регулювання процедур контролю, що здійснюється відносно окремих суб'єктів управління об'єктами державної власності. Проблема в тому, що несистемне регулювання процедур такого контролю може призвести до безконтрольності управління окремими об'єктами державної власності, бо підзаконними нормативно-правовими

актами визначається необхідність аудиту, після проведення якого вже не можна застосовувати інспектування.

Порядок, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 25 березня 2006 р. № 361, визначає механізм проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту, що полягає в перевірці та аналізі діяльності, фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю суб'єктів господарювання державного сектора економіки, а також інших суб'єктів господарювання, що отримують (отримували в період, що перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у період, що перевіряється) державне чи комунальне майно [649].

Порядок, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 25 червня 2014 р. № 214, визначає механізм проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, що здійснюються суб'єктами господарювання [690] (далі – *операційний аудит*). Цей аудит включає: «1) проведення моніторингу господарських операцій суб'єктів господарювання...; 2) розробки програми, яка затверджується керівником контролюючого органу та подається для ознайомлення керівникові суб'єкта господарювання;... 8) розробки проекту аудиторського звіту...; 9) обговорення проекту аудиторського звіту...; 10) підписання аудиторського звіту ...» [690].

Разом із цим законодавством України не ліквідовано проблемних питань проведення інспектування на тих об'єктах, де проводився операційний аудит. Положення ст. 3, 4 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» забороняють органу державного фінансового контролю проводити інспектування на підконтрольних установах, щодо яких за відповідний період їхньої фінансово-господарської діяльності відповідно до

цього Закону було проведено державний фінансовий аудит [693], а роз'яснень стосовно можливості віднесення операційного аудиту до категорії «державний фінансовий аудит» у законодавстві не наведено.

Проблемами також є брак законодавчої бази та методології для проведення органами Держаудитслужби різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, IT-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проектів, аудиту державних (регіональних) цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Держаудитслужби; недосконалість методології запроваджених видів аудиту (виконання бюджетних програм, місцевих бюджетів, діяльності суб'єктів господарювання), її невідповідність сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, низька спроможність залучення міжнародної технічної допомоги [720].

Сучасний стан державного фінансового контролю в Україні, зокрема, характеризується такими негативними рисами: «... відсутність концепції державного контролю – офіційно визнаної системи стратегічних пріоритетів, концептуальних ідей, цілей і заходів, що визначають сьогоденний та майбутній стани державного контролю і нагляду; відсутність систематизованого зведення нормативних правових актів, що містять положення про державний фінансовий контроль; великий обсяг суперечливих нормативних правових актів, що регламентують процедури державного фінансового контролю ...» [494]; вживання термінів у царині здійснення контрольної діяльності в різних значеннях, відсутність у законодавстві визначення поняття «контрольний процес», «процедури контролю», «форми державного фінансового контролю», «методи державного фінансового контролю»; не унормовано процедуру планування та проведення державного фінансового аудиту за зверненням органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, що було заплановано Урядом [720].

Напрями вдосконалення державного фінансового контролю: «... оптимізація організаційної структури державного контролю; стандартизація

та кодифікація державного контролю; формування нових і вдосконалення чинних методик та процедур державного контролю; забезпечення координації діяльності органів внутрішнього та зовнішнього державного контролю через запровадження єдиної інформаційної бази; удосконалення кадрового забезпечення системи державного контролю, створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками; створення адекватної сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури ...» [494, с. 431–432].

Вирішення цих та інших проблемних питань має сприяти раціональному, ефективному та законному використанню бюджетних коштів та вдосконаленню процедур державного фінансового контролю за такими напрямками: 1) формування єдиних концептуальних засад адміністративного процесу та адміністративних процедур; 2) створення єдиного правового поля управління публічними фінансами, у межах якого слід з'ясувати поняття та функції державного фінансового контролю за його суб'єктами, включаючи подолання недоліків юридичної техніки; 3) систематизація методик та процедур державного фінансового контролю у межах кожного суб'єкта публічної адміністрації.

4.3 Запобігання корупційним ризикам під час управління публічними фінансами

На важливість дослідження корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади звертали увагу вітчизняні вчені: В. Астанін, М. Буроменський, І. Грищова, Ю. Дмитрієв, О. Дьомкіна, Т. Кагановська, О. Клок, О. Красноручський, В. Мандибура, М. Мельник, В. Настюк, Є. Невмержицький, І. Осика, О. Сердюк, Р. Тучак, С. Шатрава, І. Яцків [30; 141; 169; 178; 188; 232; 299; 345; 410; 445; 837; 888; 913; 987] та ін. Теоретичні та прикладні дослідження з питань протидії фінансовим правопорушенням, пов'язаним із корупцією, були проведені такими вченими, як Ф. Абрамов, Л. Аркуша, А. Бризгалін, М. Гурвич, Ю. Корнєва, О. Лукашев, А. Пауль, Роза-Акерман

Сьюзен [1; 29; 143; 341; 397; 444; 485; 997 с. 67] та ін.

Власні соціологічні дослідження та аналітичні матеріали (див. дод. 3) підтверджують припущення автора, що рівень корумпованості суспільства вище за середній. Тож проблеми запобігання корупції у царині публічних фінансів є вкрай актуальними і потребують наукового вивчення (окремі аспекти наведено в авторських публікаціях [248; 249; 250; 285; 287]).

У лінгвістичному плані основною категорією концепту «запобігання корупційним ризикам» є категорія «ризик», а враховуючи те, що в нашому випадку вони виникають у сфері управління, можна впевнено сказати, що вони є частиною суспільних відносин. Ризик при цьому означає не більше, ніж співвідношення шансів і втрат стосовно певного рішення, за допомогою якого невідоме майбутнє хочуть зробити реальним. Тема ризиків, обговорювана у роботах з юридичної, економічної, соціологічної тематики [747], нині стала відчуватися гостро і вимагає комплексного аналізу. Попри окремі безумовні досягнення, тему ризиків у праві висвітлено недостатньо повно.

Ризик тлумачиться як: 1) «... ступінь імовірності певної негативної події, що може відбутися у певний час або за певних обставин на території об'єкта ...» (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки») [688]; 2) «... ризики, тобто критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур ...» (п. 1-1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі») [704]; 3) «... ризик є результатом невизначеності, що характеризується можливими втратами або, навпаки, отриманням позитивного результату залежно від того, у який спосіб цю невизначеність буде реалізовано» [188, с. 40].

Щодо управлінської діяльності варто вказати на кілька царин застосування категорії ризиків у юридичному аспекті: 1) елемент законодавчого регулювання (прийняття неправильних, недоцільних і помилкових правових рішень); 2) погане визначення статусу органів і статусу тих, хто приймає рішення, а також низький рівень кваліфікації працівників; 3) порушення принципу системності у праві, відповідності відомчих актів до основних

положень закону [826, с. 47]. Така концепція надто широко описує ризики у правозастосуванні, однак вона буде нами використана при виявленні способів мінімізації корупційних ризиків у царині фінансів (див. дод. 1).

І. Яцків визначив, що для підвищення ефективності протидії корупційним правопорушенням необхідно розробити показник, за допомогою якого можна було б установлювати ймовірність корупційних дій та їхні наслідки за конкретний проміжок часу, і пропонує назву категорії – «корупційний ризик» [913, с. 62]. Через п'ять років після появи цю пропозицію було реалізовано у правотворчості. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 р. № 126 визначено поняття корупційного ризику як імовірності того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, котра негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань [603]. Зазначений суб'єкт публічної адміністрації наводить понятійно-категорійний апарат задля детальної регламентації процесу оцінювання корупційних ризиків через такі етапи: визначення, аналіз, безпосереднє оцінювання корупційного ризику. На необхідності проведення такого процесу науковці наголошували і раніше. Ю. Дмитрієв зазначав іще у 2015 році, що одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків [178].

Слушною є позиція І. Яцків щодо запровадження терміна «зона корупційного ризику», або територія, на якій визначатиметься рівень такого ризику [913, с. 62–63]. Розглядаючи корупційний ризик у контексті кримінального процесу, автори монографії «Корупційні ризики у кримінальному процесі та судовій системі» визначають його як умови виконання своїх повноважень (функцій) учасниками відповідних процедур (суб'єктами правозастосовчої діяльності), які мають реальну чи потенційну можливість впливу на виникнення практик, тобто умови, що мають (за певних умов можуть отримувати) корупціогенний характер [345, с. 11].

В. Корякін під корупційним ризиком розуміє ймовірність учинення особою, яка обіймає відповідну посаду, корупційних правопорушень, пов'язаних із посадовим становищем, і розміри можливого заподіяння у зв'язку з цим шкоди особі, суспільству і державі [346]. Цінність названого підходу убачаємо в тому, що науковець довів: корупційні ризики завжди пов'язано з використанням посадового становища.

Ю. Коваленко визначає корупційні ризики «... як імовірність учинення корупційних діянь із корисливими наслідками працівниками ... за конкретний проміжок часу» [304, с. 17]. Схоже визначення знаходимо у Ю. Дмитрієва, який під корупційним ризиком розуміє сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, що породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [178].

У зв'язку з цим корупційний ризик – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися:

- 1) у результаті застосування процедур, що визначені відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб;
- 2) унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю діяльності суб'єктів корупційних правопорушень;
- 3) під час формування звичайних практик у діяльності суб'єктів корупційних правопорушень: неформалізованих службових відносин між суб'єктами правозастосовчої діяльності, звичаїв, традицій, правил та інших елементів корпоративної культури, що не знайшли відображення у процесуальному законодавстві та регулятивних документах;
- 4) у результаті застосування процедур та звичайних практик у діяльності інших суб'єктів правозастосовчої діяльності, які опосередковано впливають на корупційні

практики у визначених сферах процедурної діяльності [345, с. 11]. У цьому дослідженні автор детально описує два види корупційних ризиків – компетенційні та процесуальні.

Як зазначає М. Мельник, факторами корупції слід визнавати явища, процеси, інші чинники, що в будь-який спосіб детермінують корупцію, зумовлюючи її як явище та породжуючи її конкретні прояви [410, с. 187]. Тобто, за словами В. Астаніна, корупційні ризики становлять імовірність виникнення корупційної поведінки, що може бути викликана недотриманням обов'язків, заборон і обмежень, установлених для державних службовців у зв'язку з проходженням служби, реалізацією повноважень під час здійснення професійної діяльності службовця [30].

Чинне законодавство визначає засади формування, моніторингу, координації упровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і у приватному секторах. Форми упорядкування корупційних ризиків встановлено стратегічними документами [585], які слід урегульовувати з урахуванням факторів, які М. Мельник поділив на три групи залежно від рівня, змісту та сили детермінаційного впливу на корупцію: 1) соціальні передумови корупції; 2) загальні причини та умови корупції; 3) причини та умови конкретних корупційних діянь [410, с. 187–188].

Якщо загальні причини та умови корупції – це те, що породжує корупцію (її окремі види) як свій наслідок або сприяє її існуванню; причини й умови конкретних корупційних діянь – фактори, які, перебуваючи у прямому причинному зв'язку з корупційним діянням, породжують його чи сприяють його вчиненню [410, с. 188], то рівень корумпованості країни пропонується визначати з урахуванням впливу таких факторів: чисельність населення країни, економічний стан країни, особливості законодавства, ефективність роботи правоохоронних органів, суб'єктивність оцінок респондентів та наявність

зовнішнього впливу на оцінки респондентів [1, с. 11].

У цілому антикорупційний план має фази: 1) ідентифікація корупційних ризиків; 2) їхнє оцінювання (визначення потенційних та реальних наслідків для певних сфер управлінської діяльності); 3) управління корупційними ризиками (визначення та відбір можливих заходів протидії та запобігання); 4) планування та контроль реалізації відповідних конкретних антикорупційних програм та планів [935]. Ці фази, що мають міжнародний характер, детально регламентуються спеціалізованими інституціями у боротьбі з корупцією в ЄС. Однак контент-аналіз дає підстави для висновку, що вагоме місце у системі антикорупційних заходів посідає оцінювання корупційних ризиків, і з цього приводу цінними є наукові доводи І. Гришової, О. Красноручького. Вони вважають, що основними методами оцінювання ризиків мають бути: аналіз нормативно-правової бази за спеціальною процедурою і на основі стандартних критеріїв та показників; опитування експертів та персоналу відповідних органів [141, с. 43].

Слід зазначити, що корупційні ризики в країнах ЄС оцінюються виключно спеціалізованим антикорупційним органом, що забезпечує незалежність та неупередженість оцінювання. Основним результатом стають конкретні рекомендації з усунення виявлених проблем. Звичайно, такі рекомендації передбачають: створення спеціальних планів реформування процедур, удосконалення систем внутрішнього контролю та звітності, поліпшення якості регламентних документів, підвищення прозорості прийняття рішень тощо [422]. При цьому недоцільним є використання кількісних вимірів корупційних ризиків (бальних шкал тощо) та формування на основі їх загальних індексів корупціогенності.

Наступним етапом антикорупційної діяльності, усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки є мінімізація корупційних ризиків. Цілком обґрунтовано було встановлено, що *мінімізації корупційних ризиків* повинно сприяти: запровадження антикорупційної політики і кодексів поведінки; ретельне добирання співробітників; запровадження ефективного механізму

нагляду та забезпечення високих антикорупційних стандартів; спрощені механізми повідомлення про корупцію відповідним органам; звітність перед суспільством [888, с. 362–362].

Активні антикорупційні дії спостерігаємо у сфері «відмивання грошей». Цей термін наведено в національному законодавстві на основі Конвенції ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р. (Віденська конвенція) [329] та Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. (Палермська конвенція) [330]. Відносини, що виникають у цій сфері, регулюються Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 1702-VII [582], іншими законодавчими актами України, що регулюють діяльність суб'єктів фінансового моніторингу, актами Кабінету Міністрів, а також іншими нормативно-правовими актами. Ст. 4 зазначеного Закону встановлює поняття легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, а у ст. 209 Кримінального кодексу України так визначено поняття злочину – легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: «1. Вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмивання) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення) ...» [357].

Розкрадання державних активів не лише впливає на стан управління публічними фінансами, а й загрожує національній безпеці. Точну вартість активів, викрадених із країн, що розвиваються, визначити неможливо. Щорічно в результаті незаконної діяльності держави втрачають від 1 трлн до 1,6 трлн дол. [993]. Кошти, виведені за кордон, украй складно повернути. З одного боку, країни, що розвиваються, стикаються з серйозними труднощами, що пов'язані з

обмеженими правовими, слідчими та судовими можливостями, браком фінансових ресурсів та відсутністю політичної волі в керівництва. Усе це заважає їм вести розслідування та ініціювати кримінальне переслідування осіб, які порушили законодавство про «відмивання брудних грошей», відстежувати, заморожувати, вилучати і повертати доходи від корупції. З цих же причин обкрадена держава не може подати міжнародний запит до країни, у яку було переміщено вкрадені активи, тоді як подібний запит дозволив би владі іншої держави накласти арешт на викрадені кошти. З іншого боку, країни, до яких зазвичай переводять викрадені кошти, не завжди реагують на запити про безоплатну правову допомогу [108]. Можна говорити про складність і надзвичайну важливість удосконалення в нашій державі механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як фактора, що перешкоджає зростанню корупції. Успіхи у цій царині значно залежать від взаємодії держав, передусім їхніх правоохоронних органів, на регіональному та міжнародному рівнях, участі у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених ООН, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком.

Великого значення боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, активному управлінню публічними фінансами надає FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) – міжурядовий орган, що визначає стандарти та розробляє політику з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. До складу цієї міжнародної групи входять 33 члени: 31 країна та один уряд, дві міжнародні організації, а також понад 20 спостерігачів: п'ять регіональних органів FATF та понад 15 інших міжнародних організацій або органів [799].

FATF визнає, що країни, маючи різні правові та фінансові системи, не можуть уживати ідентичних заходів для досягнення спільної мети, що особливо стосується деталей. FATF установив мінімум стандартів для імплементації рішення відповідно до умов країни та конституційних рамок. Ці стандарти визначено у документі, що набув назви «Сорок Рекомендацій», які охоплюють

усі заходи в межах системи кримінальної юстиції та регулятивної системи, превентивні заходи для фінансових установ та інших підприємств і царин діяльності, а також заходи у сфері міжнародного співробітництва. У жовтні 2001 р. FATF поширила свій мандат на питання фінансування тероризму і зробила важливий крок, підготувавши Вісім Спеціальних Рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму. Ці Рекомендації містять комплекс заходів, метою яких є протидія фінансуванню терористичних актів та терористичних організацій, і вони доповнюють Сорок Рекомендацій [799].

Група G20 (The Group of Twenty) закликала FATF вирішити проблему корупції у межах своєї роботи з боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Рекомендації FATF можуть допомогти також у боротьбі з корупцією [999].

Наукову і практичну цінність мають чинники, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів. Коротко їх можна перерахувати так: 1) приховування власності публічних службовців і джерел корупційних доходів [399, с. 25]; 2) організаційна структура юридичних осіб. Проста процедура створення та ліквідації юридичних осіб або організацій у деяких юрисдикціях збільшує можливість доступу до цих структур і ризик зловживання зазначеними організаціями. Ризик відмивання грошей, отриманих із використанням корупційних схем, збільшується, коли юридичні особи або організації мають невиправдано складну багатоступеневу структуру. Цей ризик багаторазово зростає в разі використання багаторівневих структур із безліччю юрисдикцій [399, с. 26]; 3) залучення неприбуткових організацій та осіб відповідних професій. Підставні особи – свідомо чи несвідомо – використовуються у схемах відмивання грошей, отриманих із використанням корупційних схем, через їхню здатність сформувати складні юридичні структури, успішно проводити операції та уникати викриття [399, с. 26–27]; 4) використання готівкових коштів [399, с. 27]; 5) контроль корумпованими юридичними особами фінансових організацій та публічних компаній [399, с. 28]; 6) недостатній обмін інформацією між країнами [399, с. 30];

7) юрисдикційні ризики [399, с. 30].

Галузь управління публічних фінансів не може уособити всі корупційні ризики, що виникають у фінансовій царині нашої держави, однак було розкрито основні з них.

Важливим суб'єктом, що має повноваження запобігати корупції у царині публічних фінансів, є Рахункова палата. Аналіз матеріалів цього органу публічної влади [217–219] засвідчує, що живильним ґрунтом для корупційних проявів є недосконале, суперечливе законодавство, яке регулює економічні відносини, непрозора, складна система оподаткування, що призводить до тінізації економіки. Наслідком корупційних зв'язків між державними службовцями і суб'єктами економічних відносин є ухвалення законів і підзаконних актів, що надають переваги окремим суб'єктам у збиток до загальнодержавних інтересів. При цьому створюються передумови для зростання тіньової економіки, зміцнення позицій кримінальних структур, зниження ефективності адміністративних послуг.

Вагомим внеском у формування наукового бачення щодо запобігання корупційним ризикам у фінансовій царині вважаємо аналіз системи корупційних ризиків і можливих способів мінімізації цих ризиків у царині управління публічними фінансами. Не слід, звичайно, абсолютизувати можливості суб'єктів публічної адміністрації в запобіганні корупції та брати до уваги їхні недоліки, оскільки їм притаманні бюрократичні тенденції. При цьому слід нагадати, що на думку Шолпан Єсимової, бюрократичний тип структури не сприяє зростанню потенціалу людей. Автор влучно підмітила, що недоліком такої структури є неможливість за допомогою структурних елементів управляти процесом змін, спрямованих на вдосконалення роботи [190, с. 246].

Можна констатувати, що потребує уточнення класифікація корупційних ризиків у галузі управління публічними фінансами. За охопленням корупційні ризики є, на думку Ю. Коваленко: загальнодержавними, регіональними, локальними [304, с. 17]. У контексті нашого дослідження виділення трьох рівнів ризиків вважаємо недоцільним, оскільки це не допоможе виявити

специфічних способів мінімізації корупційних ризиків у царині фінансів. Застосуємо інший підхід.

За умови видового розподілу корупційних ризиків на групи: об'єктивні та суб'єктивні методи, досягається акцентування залежності корупційних ризиків від свідомості посадової особи. Детального наукового аналізу потребують ті способи мінімізації, які «будуть працювати» на позитивний результат незалежно від волі посадових осіб. Розроблені корупційні ризики та способи мінімізації (дод. 1) утворюють відповідну конструкцію, у якій узагальнено тільки основні корупційні ризики в галузі управління публічними фінансами та виявлено найдієвіші, з нашої точки зору, способи мінімізації таких ризиків. Мета утворення цієї концепції – сприяти удосконаленню основ управління публічними фінансами в Україні.

4.4 Адміністративно-правовий захист інформації про публічні фінанси

Упродовж усієї історії людства інформація, виступаючи одним із ключових ресурсів цивілізаційного розвитку, відігравала важливу роль у суспільній життєдіяльності та продовжує відігравати її нині. Однак зараз без перебільшення можна стверджувати, що інформаційні та комунікаційні технології стали найважливішим складником удосконалення УОПФ. Досвід європейських країн засвідчує, що інформаційно-комунікаційні технології не лише виконують допоміжні функції в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а стали способом мінімізації корупційних ризиків і підставою прийняття об'єктивних і законних актів публічного адміністрування. Щобільше, у царині публічних фінансів можна говорити про наявність зв'язку між розвитком інформаційно-комунікаційних технологій і здатністю різних організаційних структур розв'язувати свої завдання щодо реалізації державної фінансової політики. Аналіз стану інформаційного забезпечення в царині публічних фінансів показує, що цей процес потребує вдосконалення. В одних

випадках спостерігається надлишок інформації, в інших – навпаки, її не вистачає. Відсутність же необхідної інформації у багатьох випадках є серйозною перешкодою для управління фінансами. Звідси – проблема визначення оптимального обсягу необхідної інформації про публічні фінанси, що має бути доступна громадськості.

Питанням інформатизації публічного управління присвячено велику кількість наукових праць, серед яких особливо слід відзначити роботи І. Арістової, В. Белєвцевої, Д. Біленської, І. Бачило, Г. Белова, К. Белякова, К. Калюжного, Л. Коваленко, Б. Кормич, О. Логінова, А. Марущака, В. Настюка, Н. Новицької, Т. Рекуненко, Р. Шаповала, М. Швеця [28; 65; 225; 236; 301; 340; 389; 406; 447; 465; 745; 886; 889] та ін.

Під інформацією розуміють матеріальний слід (відображення), що залишається під час взаємодії двох та більше матеріальних тіл і процесів одне в одному, потенційно здатний бути сприйнятим кимось саме як слід тіла, що залишило його, або процес [849, с. 11]. Тому цілком справедливо В. Настюк та В. Белєвцева зазначили, що інформація є невід’ємним складником усіх суспільних відносин і має свої різноманітні прояви у чинному законодавстві [447, с. 9].

Виходячи з такого визначення, з’ясуємо особливості інформації в управлінні публічними фінансами: 1) сприймається живим організмом через органи чуттів, а навколишня дійсність – у вигляді розподілу матерії та енергії у часі та просторі та процесів їхнього перерозподілу; 2) незважаючи на те, що публічні фінанси мають економічний зміст, інформація про управління ними не є матеріальною; 3) складність категорії «публічні фінанси» відображає велику кількість інформації про управління ними; 4) поліструктурність системи органів управління публічними фінансами породжує множинність варіантів поведінки при отриманій інформації про публічні фінанси.

Т. Стоуньєр відзначав, що інформація має деякі специфічні властивості. Перш за все це ресурс, яким можна ділитися [809]. На відміну від операцій із матеріальними речами, що призводять до конкуренції, інформаційна взаємодія,

обмін інформацією приводять до співпраці. Крім того, використання інформації приводить до збільшення знань людини, підвищує організованість у навколишньому середовищі. Тому цілком логічно широко досліджуються вченими-правознавцями питання організаційно-правового забезпечення державної інформаційної політики [28].

Із тлумачень поняття «інформація» у науково-правових актах В. Настюк і В. Белевцева роблять висновок, що інформація зводиться до таких категорій: 1) відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та у життєдіяльності окремих осіб; 2) дані, що можуть зберігатися у будь-яких формі та вигляді; 3) відомості, що є документованими або публічно оголошеними в порядку, установленому законодавством; 4) об'єкт цивільних прав, що стосується категорії нематеріальних благ. Відповідно до ст. 178 Цивільного кодексу України інформація як об'єкт цивільних прав може вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо об'єкти не вилучені з цивільного обігу, або не обмежені в обігу, або не є невід'ємними від фізичної чи юридичної особи [871]; 5) передбачені та встановлені законом носії інформації як її джерела: документи, інші носії, що становлять матеріальні об'єкти, котрі зберігають інформацію, повідомлення засобів масової інформації (ЗМІ), публічні виступи [447, с. 10–11].

За своєю природою інформація є комунікативною, оскільки характеризує стан об'єкта управління у статичності та динамічності; забезпечує підготовку управлінського впливу у вигляді управлінського рішення (політичного або адміністративного); дає характеристику результату його реалізації. Таким чином здійснюється взаємодія, збирання, формування, аналіз та поширення інформації в інтересах держави, суспільства та окремої особи, тобто виникають саме інформаційні правовідносини, які, з точки зору В. Настюка і В. Белевцевої, «... є наслідком дії насамперед адміністративного права» [447, с. 15].

Сенс переходу в інформаційному середовищі управління публічними фінансами від хаосу до порядку – у пошуках сталості організації

інформаційного забезпечення. Цей пошук виявляється у прагненні створення нових форм упорядкування інформації. Такий пошук свого часу стимулював учених до створення нових наукових категорій і понять. Так, американський спеціаліст М. Аткінджер упровадив поняття «інтегрований інформаційний менеджмент», під яким розуміється створення такої інформаційної структури, де всі «частинки» інформації забезпечують необхідний рівень збігання всіх інформаційних компонентів організації і сприяють її сталому розвитку [740]. Виходячи із цього, інформаційні технології слугують інструментом досягнення цілей управління публічними фінансами.

В інформаційному середовищі виникли інформаційні правовідносини (з огляду на швидку інформглобалізацію та міжнародний розвиток інформаційного суспільства) значно раніше, ніж набули своєї предметної правової регламентації. Слід зазначити, що започаткування правової регламентації інформаційних правовідносин базувалося на відповідних адміністративно-правових нормах [447, с. 15]. Із наведеного слідує, що досліджувані правовідносини «є свідомим виявленням владних повноважень суб'єктів; виявляють себе як однорідні, двосторонні зв'язки за безпосередньою або опосередкованою участю суб'єктів адміністративного права; зумовлені можливістю застосування державного примусу, у тому числі й адміністративного» [447, с. 15].

Підґрунтям інформаційного суспільства є сучасні комунікаційні технології, розвиток яких на тлі зростання обсягу інформації та знань усе більше визначає сутність нової епохи [382, с. 185], а «право в інформаційному суспільстві виступає в якості інституційного регулятора» [465, с. 382].

Інформаційні відносини, урегульовані правовими нормами, становлять предмет інформаційного законодавства, яке Т. Костецькою тлумачиться як сукупність нормативно-правових актів, окремих норм (інформаційно-правових норм), положень, міжнародних договорів, що регулюють відносини, пов'язані з реалізацією конституційного права кожного на інформацію, зі здійсненням інформаційної діяльності у таких галузях, як збирання, одержання,

виробництво, поширення, зберігання інформації; формуванням інформаційних ресурсів; наданням інформаційних послуг; функціонуванням інформаційно-комунікаційних систем; захистом інформації від несанкціонованого доступу тощо [348, с. 26]. Не розглядаючи всієї ієрархічної структури цього законодавства, зосередимо свою увагу на окремих джерелах права, які, з нашої точки зору, складають основу.

Основні права та обов'язки громадян, функції держави визначаються Конституцією України. Так, ст. 17 установлює такі найважливіші функції держави: захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки [335]. Законами України [544; 686] визначено основні положення щодо інформатизації як сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, регламентуються порядки оприлюднення необхідної інформації на веб-порталах. Зasadничим законом, що визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, є Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [544]. Відповідно до положень цього Закону вся інформація, що підлягає оприлюдненню, готується розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, органами ПФУ, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та подається ними для оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

Розпорядженням від 20 вересня 2017 р. № 649-р Уряд схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, визначивши напрями, механізми і терміни формування ефективної системи електронного урядування для задоволення інтересів та потреб фізичних і юридичних осіб, удосконалення системи державного управління [722].

Акти Уряду (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі

питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» [166]) встановлюють правила функціонування інформаційних ресурсів. Актами Мінфіну та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [628; 652] регламентуються порядки реєстрації, інформаційної взаємодії суб'єктів публічної адміністрації, затверджуються форми відповідних документів тощо.

Одним із основних завдань наведених актів є адміністративний захист інформації щодо публічних фінансів, що підтверджується Д. Біленською, яка вважає, що за допомогою адміністративно-правових засобів забезпечено: «... захист прав інтелектуальної власності на інформаційні ресурси; закріплення гарантій та механізму доступу до інформації; ... закріплення основ інформаційної безпеки тощо» [65, с. 15], а «... змістом таких відносин є управлінська діяльність ...» [745, с. 16–17].

Угодою про асоціацію окреслено напрямки адаптації щодо інформатизації. Зокрема, наша держава обмінюється інформацією, досвідом, найкращою практикою з країнами – членами ЄС: 1) щодо бюджетної політики: а) розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування / планування; б) удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; в) покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування й виконання бюджету та стану державного боргу; 2) зовнішнього аудиту; 3) державного внутрішнього фінансового контролю; 4) боротьби з шахрайством: удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у сферах, що охоплюються гл. 3 розд. V («Економічне та галузеве співробітництво») [838]. Саме Угодою про асоціацію визначено вектори розвитку чинного законодавства України.

Державна інформаційна політика щодо публічних фінансів – це комплекс заходів, що формується, реалізується та контролюється органами публічної влади з метою здійснення національних інтересів в інформаційно-комунікаційній сфері зі спрямуванням на задоволення інформаційних потреб

суспільства щодо управління публічними фінансами, ефективну взаємодію держави і громадянського суспільства, захист інформації фінансового характеру.

Наступною категорією, яка потребує дослідження, є інформаційні ресурси, що мають такі основні особливості: 1) практично невичерпні; не зникають, а зберігаються та навіть збільшуються; 2) не є самостійними, тому мають лише потенційне значення; 3) їхню ефективність пов'язано з ефектом повторного виробництва знань; 4) є формою безпосереднього включення науки до складу виробничих сил; 5) виникають у результаті не просто розумової праці, а її творчої частини; 6) перетворення знань на інформаційні ресурси залежить від можливості їхнього кодування [849, с. 316]. Інформаційні ресурси, у свою чергу, розглядаються Л. Коваленко як частина об'єкта інформаційних відносин [301, с. 79].

Об'єктами інформаційних відносин у царині публічних фінансів України є такі інформаційні ресурси: 1) єдиний веб-портал використання публічних коштів [544]; 2) ProZorro – найінформативніший портал про закупівлі [704]; 3) єдина інформаційно-аналітична система центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, яка функціонує для: а) інформаційної підтримки реалізації державної політики у сфері зайнятості населення; б) створення цілісної системи інформаційної взаємодії державних органів влади, що здійснюють заходи щодо сприяння зайнятості населення; в) проведення моніторингу ринку праці, аналізу попиту та пропонування робочої сили; г) забезпечення виконання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, покладених на нього функцій та завдань (ч. 1 ст. 23 Закону України «Про зайнятість населення» [580]); 4) інформаційно-аналітичні системи ФССУ (п. 4 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [579]); 5) інформаційно-аналітичні системи ПФУ (приміром, реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування [619]);

6) інформаційні, телекомунікаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи ДФС (п. 35 ст. 3 Положення про Державну фіскальну службу України [699]); 7) Єдина державна інформаційна система у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [160]; 8) Єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів [657] та інші інформаційні системи суб'єктів управління публічними фінансами; 9) система дистанційного обслуговування «Клієнт Казначейства – Казначейство» [158]. Їхнє організаційне забезпечення здійснюється переважно органами виконавчої влади. Для прикладу – система дистанційного обслуговування «Клієнт Казначейства – Казначейство» поповнюється клієнтами завдяки функціонуванню Казначейства, продовжується робота по вдосконаленню та розширенню функцій програмно-технічного комплексу. Кількість клієнтів, які станом на 01 січня 2019 р. уклали договори на підключення до системи дистанційного обслуговування – 32 061, в тому числі протягом 2018 р. – 14 772 [741, с. 53].

Інший приклад – завдяки роботі Мінфіну податкова інформація зберігається у базах даних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем. Інформаційні системи і засоби їх забезпечення, розроблені, виготовлені або придбані Мінфіном. Адміністративно-правовий захист податкової інформації, що зберігається у базах даних цих інформаційних систем, здійснюється також Мінфіном. Зібрана податкова інформація та результати її опрацювання використовуються для виконання покладених на контролюючі органи функцій та завдань, а також Мінфіном [516].

Нині створення та забезпечення функціонування *Єдиного державного веб-порталу відкритих даних* (далі – *веб-портал*) здійснюється Державним агентством з питань електронного урядування, що є його держателем. Адміністратором веб-порталу є державне підприємство, що належить до сфери управління зазначеного Державного агентства, водночас адміністрування веб-

порталу здійснює державна установа «Відкриті публічні фінанси», що належить до царини управління Мінфіну [166].

Порядок адміністрування веб-порталу було затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 14 вересня 2015 р. № 694 [625]. Згідно з ним веб-портал ведеться з метою забезпечення доступу користувачів до інформації про використання публічних коштів із використанням Інтернету і є офіційним державним інформаційним ресурсом в Інтернеті, на якому оприлюднюється інформація про публічні кошти. Веб-портал забезпечує вільний доступ користувачів до інформації про використання публічних коштів, можливість анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації, оприлюдненої на веб-порталі. Указана Постанова Уряду містить також вимоги до захисту інформації, розміщеної на веб-порталі [Там же].

Нормативному визначенню підлягає й форма, у якій подається інформація. Визначено вимоги до формату та структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність оновлення та порядок їхнього оприлюднення, а також перелік таких наборів даних [614]. Установлено загальні вимоги до організаційних та технічних заходів з оприлюднення Казначейством на веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку [641].

Сьогодні функціонує інформаційна система Є-Data як офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея прозорого бюджету. Правовими основами для створення проекту стали Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [544], постанови Уряду, що прийнято відповідно до Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 р., п. 95 якого передбачено: «Упровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» з метою забезпечення доступності інформації про державні фінанси для суспільних потреб із забезпеченням відкритої звітності за всіма коштами, використаними отримувачами бюджетних

коштів» [605]. Метою проекту було створення відкритого ресурсу, що забезпечить повну прозорість державних фінансів та задовольнить право громадськості на доступ до інформації.

Проект Мінфіну Є-data складається з двох основних модулів: 1) SPENDING; 2) «Прозорий бюджет» [192].

Н. Поветкіна вважає, що правове оформлення «цифрового бюджету» складається із багаторівневого та комплексного регулювання [510, с. 111]. У цій роботі інформаційні ресурси розглядаються тільки як об'єкт інформаційних правовідносин у контексті управління публічними фінансами.

Закон України «Про публічні закупівлі» [704] запровадив систему електронних закупівель та електронну систему їхнього оскарження. Відповідно до вказаного Закону уповноваженим органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель (яким є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), а органом оскарження – Антимонопольний комітет України (*далі – АМКУ*). Рахункова палата, АМКУ та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Держаудитслужба), здійснюють контроль у царині державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених законодавством.

Угодою про асоціацію закріплено зобов'язання України щодо приведення системи публічних закупівель у відповідність до стандартів ЄС. Питанням публічних закупівель присвячено гл. 8 розд. IV Угоди про асоціацію (ст. 148–156 та додаток XXI), якою передбачено забезпечення взаємного доступу до ринків публічних закупівель ЄС та України на основі планованого та послідовного наближення законодавства України в царині публічних закупівель до *acquis* ЄС у цій царині, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи публічних закупівель відповідно до принципів, якими регулюють публічні закупівлі Сторони ЄС. Зазначені положення застосовуються до контрактів, на які поширюється дія відповідних директив ЄС. Згідно зі ст. 152 Угоди про асоціацію Україна зобов'язана

імплементувати стандарти ЄС [838].

Роблячи проміжний висновок, слід зазначити, що організаційне забезпечення управління публічними фінансами реалізується через інформатизацію, яка, на наш погляд, є дієвим складником УОПФ. Здійснення публічного адміністрування у фінансовій царині багато в чому залежить від аналізу ситуації, формування та прийняття адміністративного рішення. А без інформаційного забезпечення керівний вплив взагалі неможливий.

Функції управління публічними фінансами суголосні з функціями державної інформаційної політики і мають загальну спрямованість на розвиток усіх сфер життєдіяльності, задоволення потреб громадян в інформації, забезпечення прямих та зворотних зв'язків, підвищення якості управлінських рішень. Це потребує проведення ефективної державної інформаційної політики, вихідними базовими умовами якої є: сформована владою концепція державної інформаційної політики, законодавча база, механізми організаційно-технологічного забезпечення.

Однією з найважливіших передумов побудови інформаційного суспільства в Україні є створення сучасної інфраструктури інформатизації, що складається з таких основних елементів: телекомунікаційний складник; мережні інформаційні технології; сукупність інформаційних ресурсів; засоби обчислювальної техніки, мережне обладнання та програмне забезпечення; прикладні інформаційні технології; система забезпечення інформаційної безпеки; сукупність кваліфікованих кадрів і система підготовки та перепідготовки їх; а також системи – науково-методичного забезпечення; нормативно-правового забезпечення; стандартизації та сертифікації; класифікації та кодування інформації; виробництва й упровадження компонентів інформаційної інфраструктури [432, с. 62].

З приводу цього існує широкий спектр поглядів на необхідність пошуку оптимальних напрямів та механізмів здійснення перетворень в інформаційній царині нашої держави. Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «інформатизація» трактує як сукупність процесів, що спрямовані на

створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства [94, с. 503]. На наш погляд, державну політику з формування інформаційних ресурсів треба спрямовувати на створення механізмів реалізації конституційних прав щодо забезпечення інформацією кожного громадянина, суб'єкта господарювання та органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом оптимізації процесів створення, супроводу та використання цих ресурсів, а також забезпечення їхнього захисту.

З огляду на це створення інформаційного суспільства, підготовка української спільноти до його сприймання є вкрай важливими державними завданнями, що мають здійснюватися шляхом повсюдної інформатизації та запровадження чіткого адміністративно-правового забезпечення контролю в цій сфері [432, с. 62]. Актуальним питанням залишається гарантування інформаційної безпеки.

Інформаційну безпеку О. Логінов пропонує розглядати крізь органічну єдність ознак, таких як стан, властивість, а також управління загрозами і небезпеками, за якого забезпечується обрання оптимального шляху усунення їх та мінімізації впливу негативних наслідків, зокрема у сфері інформаційної діяльності органів виконавчої влади [389, с. 17]. Разом із тим Р. Шаповал, В. Ключко зазначають: «Небезпечним явищем для формування правового поля України з питань забезпечення інформаційної безпеки є необґрунтоване «запозичення» правових норм ЄС, західноєвропейських та інших розвинених країн для регулювання суспільних відносин у цій сфері діяльності. Гарантування інформаційної безпеки в Україні має докорінну різницю з вирішенням цих проблем у розвинених країнах. У країнах ЄС гарантування інформаційної безпеки здійснюється на основі сталого функціонування економіки, державних і суспільних інституцій на базі правових основ сформованого демократичного суспільства» [886, с. 8]. Заслужує на увагу саме ця позиція розуміння процесу гарантування інформаційної безпеки на сучасному етапі розвитку публічного управління.

Фреймут Крістоф визначив стратегічні вектори реалізації сучасною

європейською державою захисних механізмів у ІТ-системах [947], що може бути використано з метою належної імплементації Угоди про асоціацію [838], забезпечення безперервності процесу виконання зобов'язань України протягом всього періоду її дії.

К. Калюжний висвітлив перспективи розвитку нормативно-правового закріплення інформаційних прав громадян як закріплення права людини на інформаційну безпеку, зокрема, у частині захищеності людини від неповноти, несвоєчасності та недостовірності інформації, що використовується, від негативних інформаційних впливів [236, с. 58].

На підставі аналізу наукових джерел та чинного законодавства з'ясовано, що інформатизація у галузі управління публічними фінансами має два чітко визначених аспекти (описано в авторських публікаціях [256; 269]):

По-перше, інформатизація передбачає сукупність дій та процесів для задоволення інформаційних потреб держави та суб'єктів управління публічними фінансами щодо публічних фінансів.

По-друге, здійснюється за допомогою засобів і систем автоматизованого оброблення та передачі даних, що чітко регламентовані нормативно-правовими актами. Поза правовим регулюванням залишаються переважно питання створення, збирання, контролю, захисту, знищення інформації та відповідальності за порушення законодавства про інформатизацію в царині публічної фінансової діяльності. З метою вирішення цих проблем та оптимізації управлінських рішень пропонується створити новий інформаційний портал публічних фінансів.

На сучасному етапі публічного управління всі суб'єкти публічної адміністрації вже розробили, виготовили або придбали необхідні інформаційно-телекомунікаційні системи. Однак перспективними є такі напрямки вдосконалення інформаційного забезпечення.

По-перше, потребує посилення адміністративно-правовий захист інформації, яка розміщується в інформаційно-телекомунікаційних системах.

По-друге, синхронізація запровадження єдиної інформаційної бази з

систематизацією чинних нормативно-правових актів для ФССУ, ПФУ та ФЗДССУВБ, що забезпечить прозорість фінансових потоків, підвищить платіжну та звітну дисципліну платників страхових унесків та цільове використання страхових коштів. У такий спосіб здійснюватиметься запобігання корупції у діяльності фондів. Позитивний ефект від такої інформаційної системи може полягати також у тому, що підвищиться результативність та ефективність публічного адміністрування.

По-третє, інформаційна база державного фінансового контролю є «важливою вимогою побудови єдиної системи державного фінансового контролю і створеної у державі ефективної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи на основі сучасних інформаційних технологій, призначеної для збирання, зберігання, пошуку та видачі інформації про всі здійснені контрольні заходи та їхні результати, тобто для систематизації даних контролю та узагальнювального висновку» [494, с. 433], а також значно полегшить процес аналітичної обробки та прийняття актів публічного адміністрування, що, у свою чергу, підвищить ефективність державного контролю.

Слід зауважити, що адміністративно-правовий захист інформації про публічні фінанси супроводжується розвитком інформаційних мереж у царині публічних фінансів. Це зумовлює потребу постійного розвитку інструментарію регулювання інформаційних відносин, наближення їх до найкращих світових стандартів.

4.5 Адаптація законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до *acquis communautaire*: правові підстави, обсяг і напрями

Феномен адаптації законодавства України до законодавства ЄС неодноразово ставав предметом дослідження вітчизняних учених-юристів. Окремі аспекти зазначеної проблеми розглядалися правниками та фахівцями у сфері державного управління. Особливої уваги приділялося загальним

питанням адаптації законодавства України до законодавства ЄС (Л. Васечко [87], С. Грищак [140], С. Дудар [187], О. Євглевська [193], М. Кравченко [355], О. Проневич [737], В. Чубейко [880]), наближенню загальноправової термінології (О. Волошенюк [109], К. Трихліб [835], К. Ященко [915]), адаптації адміністративного та інформаційного законодавства (К. Бережна [56], Т. Коломоєць та С. Грищак [319], Н. Гнидюк [126], Р. Мельник [413], К. Рудой [762] та ін.), трансформації законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини (П. Коломієць [316], О. Макух [402], О. Музика-Стефанчук [436]) тощо. Водночас аналіз наукового доробку вітчизняних фахівців свідчить про відсутність відповідних досліджень проблем адаптації законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до законодавства ЄС.

Актуальність цього питання пов'язана не тільки з проведенням реформ в Україні, але і з розвитком правової глобалістики, котра є «частиною інтегральної міждисциплінарної галузі наукових знань (глобалістики), що спрямована на дослідження неперервного, об'єктивно існуючого, загальносвітового процесу, який поширюється на правовідносини в усіх без винятку сферах суспільного життя, що мають світове значення, зумовлює виникнення взаємозв'язків та взаємозалежності між суб'єктами таких правовідносин, сприяє уніфікації, стандартизації норм прав, створенню єдиного правового простору, а також сприяє дослідженню наслідків такого процесу» [87, с. 15]. Цитована робота Л. Васечко має фундаментальний характер, тому напрацювання автора щодо впливу на зміцнення взаємозв'язків та взаємозалежності між національним та міжнародним правом є доречними в контексті взаємозв'язків з європейським правом.

К. Бережною було з'ясовано сутність та значення категорії «імплементация» норм права ЄС. За її ж твердженням, імплементация норм права є послідовним поєднанням правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності у сфері реалізації імплементованих норм [56, с. 19].

Виникає необхідність виокремлення адаптації серед однопорядкових

категорій щодо зближення правових систем, до яких відносять також гармонізацію та уніфікацію. За висновками О. Волошенюка: «Зближення правових систем світу, будучи об'єктивною потребою правового розвитку, відбувається у різноманітних формах, не останнє місце серед яких займають гармонізація та уніфікація законодавства. Залежно від конкретних історичних умов, указані форми зближення правових систем можуть використовуватися окремо, а можуть поєднуватися в межах певного правопорядку, а також бути стадіями єдиного процесу трансформації права» [109, с. 7]. Наведений підхід цілком здатний забезпечити повноту та належну якість наукового пошуку характерних рис адаптації як самостійної стадії трансформації права, щодо яких серед науковців немає єдиної точки зору.

Протилежну позицію займає Л. Васечко, яка до способів впливу національних правових норм на норми міжнародного права відносить: «1) трансформацію – процес перетворення норм національного права на норми міжнародні; 2) адаптацію – пристосування норм міжнародного права до законодавчих баз країн, що беруть участь у створенні міжнародно-правових норм» [87, с. 15]. Подібна пропозиція вченої виглядає необґрунтованою в контексті дослідження адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Юридико-лінгвістичний аналіз україномовного тексту Угоди про асоціацію свідчить про відсутність уніфікованого категорійно-термінологічного позначення процесу зближення законодавства України із законодавством ЄС. Зокрема, сторони Угоди одночасно оперують спорідненими категоріями «зближення» (ст. 51, 76), «приблизна адекватність законів» (ст. 51), «адаптація» (ст. 63, 77), «наближення» (ст. 60), «встановлення еквівалентних норм» (ст. 68) [838]. У науковому середовищі також відсутня єдина думка, що призвело до одночасного синонімічного використання термінів «адаптація законодавства», «гармонізація законодавства», «наближення законодавства» тощо.

Ст. 114 Угоди про асоціацію визначено, що сторони визнають важливість *адаптації* чинного законодавства України до законодавства ЄС. Україна прагне, щоб чинні закони та майбутнє законодавство поступово досягли

сумісності з *acquis*. Ця адаптація системно проводиться з дати підписання Угоди про асоціацію і поступово пошириться на всі елементи *acquis*, зазначені в додатку XVII до цієї Угоди [838]. Тому цілком справедливо науковці стверджують: «На відміну від таких категорій, як «уніфікація», «імплементация», «апроксимация», рецепції, адаптація законодавства в даному випадку виступає як один із елементів, способом, умовою інтеграції до європейського співтовариства» [319, с. 27].

Відсутність єдиного понятійно-категорійного апарату адаптації законодавства України до законодавства ЄС суттєво ускладнює формування цілісного об'єктивованого розуміння сутності генези та еволюції інтеграційно-адаптаційного правового процесу, установлення ступеня його впливу на сучасну національну правову систему і з'ясування прикладного значення адаптації законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини для успішної реалізації євроінтеграційного курсу України (це зазначено в публікації автора [253]).

У науковій літературі склалося декілька підходів до розуміння адаптації законодавства. Наприклад, у Великому юридичному енциклопедичному словнику за загальною редакцією Ю. Шемшученка адаптація законодавства розглядається як форма правової гармонізації, сутність якої полягає в узгодженні та пристосуванні нормативно-правових актів національного законодавства до міжнародних, європейських або внутрішньодержавних правових стандартів [93, с. 15–16]. На думку К. Яценко, поняття «адаптація» охоплює не тільки проведення гармонізації та уніфікації законодавства України з законодавством ЄС, але й здійснення всього комплексу заходів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до вимог нормативно-правових актів ЄС [915, с. 57]. Не підтримуючи концепцію попереднього автора, І. Грицяк наполягає на тому, що адаптація є заключним явищем у ланцюжку «європеїзація – гармонізація – наближення – адаптація» [139, с. 23]. Ця пропозиція вченого виглядає необґрунтованою, оскільки підхід законодавця до визначення терміна, що досліджується, віддзеркалює самостійність і

системність такого процесу нормотворення, як «адаптація».

Ми приєднуємося до наукової позиції Т. Коломієць та С. Грищака, які пропонують розглядати адаптацію законодавства як складову частину процесу гармонізації вітчизняного законодавства України та відповідних міжнародних зразків нормотворення та правозастосування, поетапний процес приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів [319, с. 27]. Наведений підхід виглядає цілком логічним і науково обґрунтованим.

Законодавче визначення «адаптації законодавства» пов'язано з розкриттям цього явища як процесу приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* або *acquis*. При цьому *acquis communautaire* – правова система ЄС, що включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [576]. При цьому, як стверджують вчені, вони мають загальний характер і не піддаються кількісному оцінюванню, залишаючи процес оцінювання на стадії виконання [950]. Нині *acquis communautaire* відповідно до сфери суспільних відносин, що регулюються актами, складається з такого: вільний рух товарів; вільний рух робочої сили; вільний рух надання послуг; вільний рух капіталів; державні закупівлі тощо [941]. Використання положень *acquis* у національному правотворенні – процес багатогранний і тривалий. Удосконалити його можна з використанням наукових розробок вітчизняних науковців.

Суть інтеграційного процесу, на погляд К. Рудого, полягає в адаптації нормативно-правових актів органів виконавчої влади до вимог ЄС, а також у перегляді навчальних програм правової освіти з метою адаптації їх до євростандартів, вивченні та дослідженні правових процесів у державах – учасницях та кандидатах у члени ЄС, вивченні правових засад функціонування установ та структур ЄС. В останні десять років практично всі демократичні держави визнали, що права особи, як частини її адміністративно-правового статусу, є невід'ємним складником демократичного громадянського

суспільства [762, с. 372]. Це підтвердилося прагненням нових незалежних країн до прийняття міжнародно-правових документів із прав людини і проведення реформ, спрямованих на формування ідеології, культури, суспільної свідомості в дусі прав людини, до створення законодавства, що закріплює права людини для всіх громадян, які перебувають під юрисдикцією держави [773]. Тому адаптація законодавства України до міжнародно-правових стандартів здебільшого набуває ідеолого-політичних рис, але, незважаючи на це, має перш за все юридичний характер, зокрема й адміністративний.

Серед найвагоміших напрацювань у цій царині є робота Т. Коломоець і С. Грищака, які до основних ознак адаптації законодавства віднесли таке: 1) виступає формою гармонізації законодавства; 2) полягає у пристосуванні вітчизняного законодавства до відповідних міжнародних стандартів правотворення та правозастосування; 3) метою процесу адаптації є зближення вітчизняного законодавства з відповідними зразками міжнародного нормативного масиву, зокрема й *acquis communautaire*; 4) характеризується певною етапністю здійснення; 5) є пріоритетним напрямом правової реформи в Україні [319, с. 14]. Вищевикладене надає право зосередити увагу на характеристиці конкретного об'єкта процесу адаптації – публічних фінансів та з'ясувати основні ознаки такої адаптації.

Існує проблема об'єктивної застарілості, неповноти визначення пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Перелік пріоритетних царин адаптації законодавства України до законодавства ЄС конкретизовано Угодою про асоціацію. Разом із тим у ній акцентовано не на всіх сферах, які визначено у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [576], а лише на окремих галузях, зокрема: державних закупівель, фінансових послуг, інтелектуальної власності тощо. Крім того, новою цариною адаптації законодавства України до законодавства ЄС згідно з цією Угодою є, наприклад, царина надання поштових та кур'єрських послуг [838].

До системи принципів, що визначають засади побудови і функціонування

інтеграційного об'єднання та його інститутів, європейські дослідники зараховують: принцип надання повноважень, пропорційність та субсидіарність, принцип правової стабільності, відкритість і прозорість у діяльності інститутів Союзу, розширення доступу публіки до матеріалів і документів, умотивованість актів, прийнятих інститутами ЄС, процедурну визначеність, принципи належного урядування та належної адміністрації [56, с. 10]. Тому адаптація національного законодавства саме в напрямку «результативності» публічного адміністрування є вкрай важливою під час реформування публічних фінансів.

Т. Карабін було доведено, що основним принципом інституційної організації влади, який необхідно покласти в основу розподілу повноважень публічної адміністрації за вертикаллю, є принцип субсидіарності. Звертається увага на те, що публічна влада передбачає право вимоги громадян до владних суб'єктів, а наслідком є те, що це право повинно бути реалізовано стосовно найближчих суб'єктів, здатних прийняти ефективне рішення, тому і повноваження владних суб'єктів, які перебувають на організаційно вищих рівнях, мають бути додатковими до тих, якими володіють суб'єкти на нижчих ланках, націлюючи на розбудову організаційної структури врядування та наділення її компетенцією знизу вгору. Незважаючи на спроби розтлумачити субсидіарність за допомогою таких понять, як децентралізація, делегування, деволюція, цей принцип за змістом із жодним із перелічених понять не збігається, хоча може бути мірилом чи інструментом визначення меж децентралізації, отже, делегування і деволюції. Т. Карабін встановила, що складність забезпечення належного розподілу повноважень публічної адміністрації на основі принципу субсидіарності полягає у визначенні граничних можливостей владних суб'єктів нижчих організаційних рівнів, а також оптимізації територіальної організації публічної влади, зокрема заміні недостатньо спроможних адміністративно-територіальних одиниць та рівнів адміністрування на самодостатні, що зможуть забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема в царинах освіти, культури, охорони здоров'я тощо [237, с. 23].

Наведені висновки наукових напрацювань ґрунтуються на положеннях міжнародних договорів. Наприклад, ст. 124 консолідованої версії Договору про функціонування ЄС заборонені будь-які заходи, що не ґрунтуються на розсудливих міркуваннях та встановлюють привілейований доступ до фінансових установ для установ, органів, служб або агенцій Союзу, центральних урядів, регіональних, місцевих або інших органів державної влади та інших органів, діяльність яких регулюється публічним правом, або для державних підприємств держав-членів [332]. А ст. 1 Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» передбачено, що кожна установа забезпечує постійне дотримання принципів субсидіарності та пропорційності, встановлених у ст. 5 Договору про ЄС [332]. Наведені принципи також згадуються у ст. 346 Угоди про асоціацію, присвяченій питанням управління державними фінансами. Зокрема, там визначено: «Співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності» [838].

Відповідно до Стратегії реформування державного управління [165], у якій заплановано оцінювання публічного управління експертами SIGMA, оцінка повинна ґрунтуватися на прийнятих в ЄС принципах державного управління. Тому важливим напрямком для адаптації законодавства України до стандартів ЄС є сфера принципів та процедур публічного адміністрування.

На підставі дослідження наукових праць С. Вітвіцького [104], В. Колпакова [323], Т. Кравцової [352], І. Ріхтера [748], А. Солонар [352], А. Школика [892], Г. Ф. Шупперта [748] та ін. і положень міжнародно-правових актів про порядок і принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації та процедури їхньої діяльності в царині управління публічними фінансами, зокрема, зроблено висновок, що адаптація в цій царині має певні особливості, і цей процес повинен відбуватися за встановленими правилами. Необхідно

здійснити комплекс заходів, спрямованих на забезпечення відповідності процедурних норм з управління фінансами до тих директив ЄС, що стосуються зазначеної галузі. У низці першочергових проблем нині постало питання про необхідність правильного законодавчого закріплення меж і завдань адаптації. Для наочності наведемо приклад. Планом заходів щодо виконання Угоди про асоціацію серед сотні напрямів адаптації визначено – урегулювання питань щодо адміністративних санкцій та управлінських заходів НБУ за недотримання вимог ліцензування. Проведення адаптації у визначених напрямках покладено на НБУ та Мінфін. Заплановано проведення такої роботи: 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою законопроекту [507]. На правову регламентацію потребують процедури *управлінських заходів НБУ*, що не можуть бути встановлені Законом України «Про банки і банківську діяльність», оскільки цей Закон визначає структуру банківської системи, економічні, організаційні та правові засади створення, діяльності, реорганізації та ліквідації банків [539]. Процедури також мають відповідати стандартам ЄС, а це питання залишається поза увагою НБУ та Мінфіну. Однак слід не забувати, що «... подальша адаптація національного законодавства до принципів права та досвіду ЄС повинна відбуватися на основі збалансованої політики держави та злагодженої роботи усіх органів державної влади» [880, с. 154]. Інший напрям адаптації – запровадження кодексу поведінки для всіх суб'єктів царини публічних закупівель – також стосується сфери публічного управління, хоча у Плані заходів з виконання Угоди міститься в розділі «Фінансові послуги».

Отже, напрями адаптації законодавства щодо управління публічними фінансами формулюються таким чином, що вони є близькими до визначених конкретних галузей публічного управління. Однак залежить результативність такої адаптації від різних факторів, як-от: 1) конституційного визначення основ управління публічними фінансами; 2) законодавчого визначення принципів

адміністративних процедур (визначено як один із напрямків реформування [165]) тощо. Причиною цьому є те, що адаптація законодавства України, що регулює фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС – це процесуальна діяльність, що виникає на підставі конституційних основ управління публічними фінансами та відповідно до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 25 жовтня 2017 р. № 1106 [507]. З прийняттям цього Плану виникає зобов'язання відповідних органів державної влади підготувати початковий текст проекту, який уже визначено у Плані, або визначити загальну спрямованість проекту, про який зазначається у Плані без відповідної конкретизації [61, с. 35].

Аналіз нормативно-правової бази, що регламентує процес адаптації законодавства, показує, що існують проблеми правового характеру з адаптації законодавства України, яким регулюються фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС. Фрагментарно означимо проблеми та способи їхнього вирішення.

1. Незважаючи на давно сформульовану вченими проблему адаптації, трансформації, гармонізації та уніфікації законодавства, і досі в управлінні публічними фінансами відсутнє чітке визначення меж для проведення необхідної адаптації.

2. Однією з проблем адаптації законодавства України, що регулює фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС є її безсистемний характер. На сьогодні цю адаптацію деякою мірою вже здійснено. Певного успіху наша держава досягла у забезпеченні прозорості управління публічними фінансами, модернізації процесу публічних закупівель, адмініструванні податків і зборів тощо. Проте чітко визначити, які царини законодавства України та якою мірою є адаптованими до законодавства ЄС, надзвичайно важко. Об'єктивно необхідно провести ревізію вже проведеної роботи з адаптації національного законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС та визначити реальний стан адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

3. Проблема ефективності моніторингу адаптації законодавства України, що регулює фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС. Як національне законодавство України, так і законодавство ЄС – явище динамічне, постійно змінюване, доповнюване та уточнюване з урахуванням потреб суспільства та інтересів як країн – членів ЄС, так і України. Безперечно, адаптація законодавства України до законодавства ЄС є довгостроковим вектором розвитку системи національного законодавства України, метою якого є досягнення відповідності правової системи України до *acquis communautaire* з огляду на критерії, що висуваються ЄС до держав-кандидатів на вступ до нього. Систему управління публічними фінансами у результаті адаптації має бути наближено до систем, що існують в європейських країнах. Кінцевим підсумком адаптації законодавства має стати досягнення Україною відповідності до третього Копенгагенського та Мадридського критеріїв набуття членства в ЄС [253, с. 75].

4. Невирішеною проблемою залишається створення в Україні підрозділів ОЛАФ, що є оперативно незалежним і відповідає за проведення адміністративних розслідувань у боротьбі з шахрайством, корупцією та іншою протиправною діяльністю, а це завдає шкоди фінансовим інтересам ЄС [180]. Цей спеціалізований орган може розпочати свою діяльність на території України лише за умови створення відповідного правового режиму його функціонування. Норми права України, що визначають порядок державного фінансового контролю, мають бути адаптовані до норм права, які визначають порядок діяльності ОЛАФ.

Прискорити і певним чином систематизувати адаптацію законодавства України, що регулює фінансово-управлінські відносини до законодавства ЄС, на наш погляд, допоможуть: 1) чітке визначення актуальних на сьогодні пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, серед яких має бути царина «управління публічними фінансами». Для цього пропонується внести зміни та доповнення до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства

Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р.; 2) орієнтація на європейські стандарти та вимоги, а також Копенгагенські та Мадридські критерії; 3) аналіз уже проведеної роботи з адаптації національного законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини, до законодавства ЄС та визначення реального стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС; 4) запровадження системи постійного моніторингу проектів майбутніх законів та інших нормативно-правових актів у галузі управління публічними фінансами та віднесення його до завдань Мінфіну; 5) запровадження децентралізованої, прозорої та відповідальної перед громадянами системи публічної адміністрації, що здатна ефективно управляти публічними фінансами, як результат реформування публічного управління у фінансовій царині; 6) підвищення рівня координованості й науково обґрунтованого процесу адаптації з урахуванням системного характеру права, ступеня інтегрованості держави у міжнародні інституції, рівня економічного розвитку, особливостей національної правової культури та інших важливих факторів.

Поряд із цим важливо забезпечити ефективне впровадження та реалізацію оновленого законодавства, аби створити стабільне правове середовище, сприятливе для розвитку двосторонніх зв'язків між Україною та країнами Європи і для внутрішніх економічних та правових перетворень. Розвиток законодавства з управління публічними фінансами відповідно до європейських стандартів в Україні є запорукою передбачуваної стратегії розвитку не тільки публічної фінансової діяльності, а й усієї держави.

Адаптація українського законодавства до європейського є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі проведення реформ. Вона має створити правову базу для майбутнього членства України в ЄС і є основним напрямом поступової інтеграції України до ЄС (набуття статусу асоційованого та повного члена). Адже повна відповідність національного законодавства до законодавства ЄС є обов'язковою умовою для вступу до ЄС будь-якої країни-кандидата.

Напрями адаптації законодавства України до законодавства ЄС на сучасному етапі публічного управління: 1) захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень шляхом утворення підрозділів ОЛАФ в Україні з одночасним перетворенням законодавства про державний фінансовий контроль до стандартів ЄС; 2) фіскальна децентралізація передбачає передачу органам місцевого самоврядування значних повноважень і фіскальних інструментів для нарощування ресурсної бази бюджетів територіальних громад; 3) забезпечення реалізації принципів надання повноважень, пропорційності та субсидіарності, принципів правової стабільності, транспарентності, вмотивованості актів публічного адміністрування, процедурної визначеності, принципів належного урядування і належної адміністрації; 4) удосконалення механізму публічних закупівель; 5) оновлення технологій надання фінансових послуг; 6) оновлення системи оподаткування; 7) завершення розбудови системи валютного регулювання; 8) модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; 9) модернізація публічного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; 10) впровадження електронного урядування у царині публічних фінансів тощо.

Усе вказане наблизатиме національне адміністративне законодавство до стандартів ЄС щодо публічного адміністрування, а врешті-решт – до створення належного управління публічними фінансами. Однак результативність адаптації законодавства України за наведеними напрямами залежить від законодавчого визначення меж і обсягів цієї адаптації.

Висновки до Розділу 4

У розділі наведено вирішення наукової проблеми, що полягає в розробці напрямів удосконалення організаційно-правових основ управління публічними

фінансами. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій:

1. Установлено, що організаційно-правові основи управління публічними фінансами на сучасному етапі мають низку недоліків. А саме: 1) не достатня структурованість правової бази; 2) *відсутніми є*: а) конституційне регулювання основ управління публічними фінансами; б) базовий закон щодо принципів, форм, методів та процедур управління публічними фінансами; в) єдиний інформаційний простір управління; г) базовий закон про державний фінансовий контроль; 3) *не завершено*: а) створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; б) створення 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; 4) *не приділено належної уваги*: а) удосконаленню юридичної техніки, зокрема – виявленню та врегулюванню правових ризиків як імовірно неправомірних відхилень від правових моделей (концепцій) і чинних та проєктованих законів щодо управління публічними фінансами, правильному конструюванню адміністративно-процедурних норм; б) порядкам здійснення окремих управлінських дій Рахунковою палатою, Мінфіном, Казначейством, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та прийняття спільних нормативно-правових актів; в) створенню базових конструкцій правової інформації про державні та місцеві фінанси, що наведено в БКУ.

2. Наголошено на тому, що проблематика процедурного забезпечення державного фінансового контролю є досить важливою, можна навіть вести мову про потребу в її дослідженні як пріоритетному напрямі вдосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Необхідним є коригування стану сучасного законодавства про адміністративну процедуру, щонайперше – шляхом прийняття базового закону про адміністративні процедури, а також через мінімізацію суперечностей, проєктування правових

ризиків.

3. 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 міжнародним стандартам. 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.

4. Виявлено причини недостатньої ефективності публічних закупівель: 1) недосконала інституційна основа системи публічних закупівель, що виявляється у дублюванні державними органами функцій контролю та регулювання; 2) не прогнозованість та нестабільність нормативно-правової бази щодо процедур закупівлі; 3) недостатній рівень прозорості, що передбачає неопублікування на веб-порталі нормативної бази, детальних рекомендацій, роз'яснень, методик та стандартів, відповідних рішень щодо процедур закупівлі.

5. Виявлено характерні риси адміністративно-правового захисту інформаційних правових відносин у царині управління публічними фінансами: 1) основу ієрархічної структури законодавства складають: а) Конституція України; б) закони України; в) акти Уряду; г) акти Мінфіну та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України та інших суб'єктів управління; 2) захисту підлягають: а) дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо наповнення інформаційних ресурсів та опублікування інформації про публічні фінанси, що здійснюється переважно через веб-портали (E-data, ProZorro) та інтернет-сторінки органів влади; б) дії державних установ, що адмініструють інформаційні ресурси; в) засоби використання інформаційних ресурсів, котрі розробляють суб'єкти публічної адміністрації, зокрема Мінфін і Міністерство економічного розвитку та торгівлі України;

г) державний контроль використання інформаційних ресурсів, що здійснюють Мінфін, Рахункова палата, АМКУ, Держаудитслужба та механізми взаємодії цих органів влади; 3) сприяє обґрунтованості, своєчасності, максимальній економії прийняття актів публічного адміністрування та результативності запобігання корупції.

6. Обґрунтовано необхідність створення інтегрованої інформаційної системи управління публічними коштами як інформаційно-телекомунікаційної системи, яка є частиною електронного урядування, що забезпечує максимальну поінформованість суб'єктів управління публічними фінансами та результативність їхньої діяльності, оприлюднення необхідної інформації про обіг публічних коштів на веб-порталах.

7. З'ясовано змістовне наповнення складників організаційного забезпечення процесу адаптації законодавства України щодо публічних фінансів до *acquis communautaire* на сучасному етапі. Виокремлено інституційний, функційний та процедурний складники. Інституційний складник процесу адаптації утворюють органи публічної влади, що забезпечують проведення євроінтеграційних процесів. Функційний складник наповнюють компетенції та повноваження тих суб'єктів, які відповідальні за гармонізацію законодавства України, що регулює фінансово-управлінські відносини, до відповідних міжнародних зразків нормотворення та правозастосування. Поетапний процес приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів передбачає чітку регламентацію на законодавчому та підзаконному рівнях найважливіших процедурних питань проведення таких заходів. Однак поняття меж і обсягів адаптації законодавчо не визначено, а окреслені вирішення проблемних питань, які потребують адаптації в найкоротші терміни, залежить від меж і обсягів адаптації.

8. Обґрунтовано доцільність адаптації законодавства України, яке є спеціальною організаційно-правовою діяльністю уповноважених суб'єктів, що полягає в аналізі законодавства ЄС у царині публічних фінансів, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів і прийнятті, доповненні та зміні

нормативних актів України з урахуванням законодавства ЄС, за такими напрямками: 1) захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від шахрайства та інших порушень; 2) фіскальна децентралізація; 3) забезпечення реалізації принципів публічного адміністрування у країнах-членах ЄС; 4) удосконалення механізму публічних закупівель; 5) оновлення технологій надання фінансових послуг; 6) оновлення системи оподаткування; 7) завершення розбудови системи валютного регулювання; 8) модернізація публічних послуг; 9) модернізація публічного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; 10) упровадження електронного урядування в царині публічних фінансів тощо.

Основні положення розділу висвітлено в публікаціях автора [248; 251; 253; 254; 256; 267; 268; 269; 270; 274; 275; 276; 280; 285; 287; 289; 290; 292].

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 *целей* 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* – це такі режими, які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування у сфері публічних фінансів, що мають переважно регульовальний 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;

6) 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов Ф. В. Економічний зміст корупції: інституційний підхід : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец 08.00.01 / наук. кер. Т. В. Рябова. Донецьк, 2010. 18 с.
2. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.
3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр.* Одеса : НУ «ОЮА», 2003. Вип. 19. С. 8–12.
4. Агарков М. М. Предмет и система советского гражданского права. *Советское государство и право*. 1940. № 8/9. С. 52–72.
5. Адабаш О. В. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-правових режимів. *Європейські перспективи*. 2013. 12. С. 36–40. URL : <https://unesco-socio.in.ua> (дата звернення : 18.12.2018 р.).
6. Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. д.ю.н., проф. А. Н. Козырина. Москва : СПАРК, 1996. 229 с.
7. Административное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. Москва : РГ-Пресс, 2014. 568 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підручник / В. Я. Настюк, Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький та ін. ; ред. : В. Я. Настюк ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків : Право, 2013. 471 с.
9. Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку : зб. наук. пр. за матеріалами I Міжнар. наук.-практ. конф. (21 трав. 2016 р.) / голова редкол. Ю. П. Битяк ; редкол. : А. П. Гетьман та ін. ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Плексада, 2016. 272 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк,

В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

11. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник : у 2 т. Т. 2 : Особлива частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2009. 600 с.

12. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.

13. Адміністративне право : посіб. для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків : Право, 2016. 144 с.

14. Актуальные вопросы управления региональным развитием / под ред. Г. А. Сульдиной, Р. М. Нуртдинова. Казань : Казан. гос. ун-т, 2010. 368 с.

15. Алексеев С. С. Общая теория права. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 121.

16. Алексеев С. С. Право. Азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 711 с.

17. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекц. : в 2 т. Свердловск : Сверд. юрид. ин-т, 1972. Т. 1. 394 с.

18. Алексеев С. С. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.

19. Алексеев С. С. Теория права. Москва : БЕК, 1995. 320 с.

20. Алиев А. Т., Ефимова Е. Г. Деньги. Кредит. Банки : учеб. пособие / Рос. акад. образования, НОУ ВПО «Моск.психол.-соц. ун-т». Москва : Флинта ; НОУ ВПО «МПСУ», 2012. 293 с.

21. Алісов Є. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні. Харків : Фоліо, 2004. 288 с.

22. Андерсен Й. Л. Критерии эффективности в подходе к управлению государственными финансами. *EUROSAI*. 1999. № 6. С. 30–33.

23. Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2011. 25 с.

24. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові гарантії реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади. *Правова держава*. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. Вип. 27. С. 306–313.
25. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. Київ : Рад. шк., 1999. 38 с.
26. Анпілогов О. В. Структурне реформування територіального та галузевого управління регіональним комплексом: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2016. 400 с.
27. Антошин В. А. Современное общество: диалектика управления и регулирования. *Вопросы управления*. Москва, 2013. № 4. С. 43.
28. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 203 с.
29. Аркуша Л. І. Значення тіньової економіки в процесі легалізації доходів, одержаних у результаті організованої злочинної діяльності. *Наукові пр. Нац. ун-ту «Одес. юрид.акад.»*. 2010. Т. 9. С. 416–423. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2010_9_43(дата звернення: 05.12.2017 р.).
30. Астанин В. В. Антикоррупционная політика России: криминологические аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право». Москва, 2009. 32 с.
31. Атаманова Ю. До питання про правові режими інноваційної діяльності в Україні. *Право України*. 2010. № 8. С.72–79.
32. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва : Юрид. лит., 1975. 238 с.
33. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. Изд. 2-е, доп. Москва : Омега-Л, 2004. 580 с.
34. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.

35. Афанасієв Р. В. Адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.
36. Афанасьев М. П., Кривогов И. В. Финансы правового государства. *Проблемы управления: теория и практика*. Москва, 2007. Т. II, № 2/3. С. 17–36.
37. Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави : пер. з англ. Київ : ВД «КМ Академія», 2004. 175 с.
38. Бабич А. Ш., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы Москва : Финансы; ЮНИТИ, 2001. С. 22.
39. Байтин М. И. О формах осуществления функций социалистического государств. *Ученые записки СЮИ*. 1969. Вып. 18. С. 264–265.
40. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.
41. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції. Харків : Укр. юрид. академія, 1994. 158 с.
42. Баранов В. М. Концепция законопроекта: понятие, элемент, виды, проблемы реализации. *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. Т. 1* / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. С. 82–133.
43. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление. Москва : Дело и Сервис, 2000. С. 4.
44. Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : учеб. курс : в 2 т. Т. 1. М. : Изд-во РАГС, 2011. 464 с.
45. Бастейбл Ч. Ф. Общественные финансы : пер. с англ. / под общ. ред. С. П. Захарченкова. 3-е изд., перераб. и доп. Харьков : Виват, 2016. 808 с.
46. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
47. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : ЭКСМО, 2011. 622 с.

48. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. 800 с.
49. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 3-е изд., пересм. и доп. Москва : Норма, 2007. 816 с.
50. Бежаев О. Г. Реформирование межбюджетных отношений : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10. Москва, 2000. 147 с.
51. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: сутність і структура. *Наукові пр. Нац. ун-ту «Одес. юрид.акад.»* : зб. наук. пр. Одеса : Юрид. літ., 2014. Т. 15. С. 218–226.
52. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника и Н. Федоровой. Москва : Прогресс-традиция, 2000. 381 с.
53. Бекерська Д. А. Методи залучення фінансових ресурсів до економіки країни. *Наукові пр. Нац. ун-ту «Одес. юрид. акад.»*. 2002. Т. 1. С. 184–189.
54. Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. Москва : Юрист, 1995. 208 с.
55. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 7. С. 8–12.
56. Бережна К. В. Імплементация принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу в адміністративне законодавство України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 34 с.
57. Бережна К. В. Митно-правовий режим транзиту в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 17 с.
58. Берназюк І. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153–158.
59. Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь : пер. с фр. / под общ. ред. Л. В. Степанова ; ред. В. Б. Рыбаков. Москва : Междунар. отношения, 1997. 782 с.

60. Бєлєвцева В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 103–111.
61. Биля І. О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2003. 201 с.
62. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
63. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173–183.
64. Біленець Д. А. Правовий режим зони митного контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 22 с.
65. Біленська Д. О. Адміністративно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / наук. кер. В. М. Гаращук ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.
66. Білінський Д. О. Правова природа публічної фінансової системи України (методологічний аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 36 с.
67. Білінський Д. О. Правове регулювання публічної фінансової системи : монографія. Харків : Право, 2017. 296 с.
68. Білінський Д. О. Про доцільність визначення в законодавстві поняття «публічна фінансова система». *Науковий вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. 2016. № 1 (80). С. 163.
69. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2007. № 2. С. 11–19. URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf> (дата звернення: 05.12.2017).
70. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.

71. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр.* Одеса : НУ «ОЮА», 2012. Вип. 46. С. 330–339.
72. Близнюк О. Роль фінансового права в регулюванні відносин управління грошовими коштами. *Підприємництво, господарство і право.* 2005. № 10. С. 121–124.
73. Боди Э., Мертон Р. К. Финансы : учеб. пособие : пер. с англ. Москва : Вильямс, 2013. 584 с.
74. Бодунов Є. Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.
75. Бокій О. М. Адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 21 с.
76. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 40 с.
77. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. Москва : Книжный мир, 2003. 895 с.
78. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика* : електрон. фах. вид. 2010. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>. (дата звернення: 08.09.2018).
79. Бреднева В. С. Инструментальная теория права в российском правоведении. *Грамота.* 2015. № 10 (60) : в 3 ч. Ч. III. С. 32–34. URL : <http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-3/7.html> (дата обращения: 18.12.2017).
80. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 220 с.
81. Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 464 с.

82. Бровко Н. В., Смоленский М. Б., Соколова Ю. А. Административное право : учеб. для студ. вузов / Н. В. Бровко, Москва : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д. : ИЦ «МарТ», 2003. 368 с.
83. Брэбан Г. Французское административное право : пер. с фр. / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. Москва : Прогресс, 1988. 488 с.
84. Бурцев Д. Г. Проблемы совершенствования налогового администрирования. Санкт-Петербург : ЦПП ФНС России, 2007. 163 с.
85. Бутурлакiна Т. О. Органiзацiйно-економiчний механiзм бюджетного регулювання економiкою регiону (на матерiалах Закарпатської облaстi) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03. Ужгород, 2006. 20 с.
86. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. *ВВР України*. 2001. № 37/38. Ст. 189.
87. Васечко Л. О. Нацiональне право в умовах глобалiзацiї (загальнотеоретичний аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Луганськ, 2011. 20 с.
88. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. Москва : Логос, 2000. С. 29.
89. Василик О. Д. Теорiя фiнансiв : пiдручник. Киiв : НIОС, 2000. С. 7–18.
90. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державнi фiнанси України : пiдруч. Киiв : НIОС, 2002. 607 с.
91. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва : Юрид. лит., 1976. 264 с.
92. Васильева Т. С. Господарська дiяльнiсть як об'єкт адмiнiстративно-правового режиму. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вiльн. доступом / ХНУВС*. Харкiв, 2011. № 1. С. 169–174. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11vtcapr.pdf> (дата звернення : 16.12.2018).
93. Великий енциклопедичний юридичний словник. Киiв : Юрид. думка, 2007. 992 с.

94. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
95. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т. В. Ковальова ; худож.-оформлювач Б. П. Бублик. Харків : Фоліо, 2005. 767 с.
96. Венедіктова І. В. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 288 с.
97. Веремеєнко И. И. К вопросу о предмете финансового права. Актуальные вопросы административного и финансового права : сб. науч. тр. Москва : МГИМО (У) МИД России, 2004. Вып. 2. С. 5–20.
98. Верстова М. Е. Концептуальные основы обеспечения налоговыми и правоохранительными органами исполнения налогоплательщиками своих обязанностей : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2008. 552 с.
99. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : ВД «Ін-Юре», 2002. 668 с.
100. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (від 1 груд. 2010 р., реєстр. № 7409). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123(дата звернення: 05.12.2017).
101. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) від 25 берез. 1999 р.; справа № 1-19/99. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 28. Ст. 1378.
102. Висновок про стан виконання Закону про Державний бюджет України на 2018 рік у першому півріччі / підготов. департаментом з питань бюджетної політики і затв. рішенням Рахункової палати. Київ, 2018. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757428/Bull_DBU_2018-I.pdf (дата звернення: 23.10.2018)

103. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. 161 с.
104. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 36 с.
105. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 480 с.
106. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 22 с.
107. Власенко Н. А. Законодательная технология. (Теория. Опыт. Правила) : учеб. пособие. Иркутск : Вост.-Сибир. изд. компания, 2001. 144 с.
108. Возврат похищенных активов. Руководство по конфискации активов вне уголовного производства : пер. с англ. / Т. Гринберг, Л. Сэмюэль, В. Грант, Л. Грей. Москва : Альпина Паблишерз, 2010. 356 с.
109. Волошенюк О. В. Гармонізація та уніфікація законодавства як форми зближення правових систем. *Право і суспільство*. 2015. № 4 (4). С. 3–7. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pis_2015_4\(4\)__3](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pis_2015_4(4)__3) (дата звернення: 05.12.2017).
110. Волощук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Острог, 2004. 214 с.
111. Волощук М. Г., Менджул М. В. Фінансове право : навч. посіб. / Закарпат. держ. ун-т ; Асоц. платників податків України, терит. відділення в Закарпат. обл. Ужгород : Гаркуша, 2012. 215 с.
112. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент ; Моя кн., 2006. 448 с.
113. Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право : учеб.

пособие для студ. юрид. вузов и фак. Харьков : Легас, 2003. С. 7.

114. Гаврилюк Р. «Квантова суперпозиція» публічних фінансів і ефективність правового регулювання оподаткування: проблеми теорії. *Право України*. 2009. № 6. С. 154–160.

115. Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії. *Право України*. 2006. № 12. С. 15–19.

116. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2010. № 4. С. 163–177. URL: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf> (дата звернення: 12.11.2017).

117. Гаращук В. М. Адміністрація як частина апарату управління. *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. за матеріалами I Міжнар. наук.-практ. конф. (21 трав. 2016 р.) Харків : Плеяда, 2016. С. 21–24.

118. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.

119. Гаруст Ю. В. Організаційно-правова структура фінансової системи України за сферами виникнення фінансових відносин. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2015. № 5. С. 27–38. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2015_5_7 (дата звернення: 05.12.2017).

120. Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах: понятие и отличительные признаки. *Известия РГПУ им. А. И. Герцена : научный журнал Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена*. 2008. № 27 (61). С. 73–81.

121. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування : монографія. Київ : Логос, 2015. 345 с.

122. Герасименко В. Современная рыночная экономика и общественные

блага. *Российский экон. журн.* 1999. № 9/10. С. 88.

123. Герасимчук З. В., Вахович І. М. Управління фінансовими ресурсами регіону. Луцьк : Надстир'я, 2005. 176 с.

124. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.

125. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/> (дата звернення: 05.12.2017).

126. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України : наук.-практ. коментар.* 2006. № 10. С. 74–77.

127. Годме П. М. Финансовое право. Москва : Прогресс, 1978. 430 с.

128. Гокиели А. П. Некоторые вопросы теории советских финансов. *Труды Тбилис. гос. ун-та.* Тбилиси, 1957. Т. 65. С. 10–11.

129. Головка О. М. Апарат управління державними фінансами Російської імперії в Україні у кінці XVIII – на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2006. 454 с.

130. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 40 с.

131. Голуб В. М. Фінанси : опор. конспект лекц. Чернігів : ЧДІЕіУ, 2001. 123 с.

132. Голубцов В. Г. Иммуни́тет бюджетов как особый правовой режим публичных финансов. *Финансы и кредит.* Москва, 2006. № 27 (231). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/immunitet-byudzhetrov-kak-osobyuy-pravovoy-rezhim-publichnyh-finansov> (дата обращения : 16.12.2018).

133. Гопунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права. Москва : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. 304 с.

134. Горник А. В. Гармонізація міжбюджетних стосунків в Україні. *Економіка та держава* : міжнар. наук.-практ. журн. 2008. № 2 (62). С. 57–60.
135. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *ВВР України*. 2003. № 18, № 19/20, № 21/22. Ст. 144.
136. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Москва : Статут, 2000. 912 с.
137. Государственное управление: политика в действии / ред. кол. : В. В. Русакевич, В. М. Михеев и др. Минск : Беларусь, 2000. 472 с.
138. Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф., Соколова Э. Д. Финансовое право в вопросах и ответах : учеб. пособие. Москва : Велби ; Проспект, 2004. 208 с.
139. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2006. 30 с.
140. Грищак С. В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2012. № 4. С. 273–277. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_45 (дата звернення: 05.12.2017).
141. Грищова І. Ю., Красноручький О. О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінювання в системі безпеки бізнесу. *Проблеми і перспективи економіки та управління : наук. журн.* / ЧНТУ. 2015. № 4 (4). С. 40–45.
142. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
143. Гурвич М. А. Советское финансовое право. Москва : Госюриздат, 1954. 356 с.
144. Даньков А. А. Баланс частного и публичного интересов и его значение в правоприменительной деятельности. *Проблемы местного самоуправления*. 2005. № 4 (16). С. 23.
145. Дейнека О. В. Ефективність функціонування фінансів державного

сектора економіки України : дис. ... канд. екон. наук, спец.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Суми: УАБС НБУ, 2010. 220 с.

146. Делія Ю. В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 35 с.

147. Дем'янчук Ю. В. Концепція адміністративно-правових режимів. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад».* Одеса : НУ «ОЮА», 2014. Вип. 72. С. 305–309.

148. Деменко О. Є. Адміністрування податків територіальними органами Державної фіскальної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 20 с.

149. Деньги. Кредит. Банки : учеб. для вузов / под ред. Е. Ф. Жукова. Москва : ЮНИТИ, 1999. С. 32.

150. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2006. 23 с.

151. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. *Офіц. вісн. України.* 2014. № 70. Ст. 1966.

152. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

153. Державне управління. Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.

154. Державне управління: словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

155. Державне управління: теорія та практика / авт. кол. : В. Б. Авер'янов (кер. авт. кол.), О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

156. Деякі питання адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 черв. 2015 р. № 655-р (втратило чинність на підставі розпорядження Кабінету Міністрів від 14 верес. 2015 р. № 911-р). *Офіц. вісн. України*. 2015. № 53. Ст. 1724.

157. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 196. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 30. Ст. 886.

158. Деякі питання дистанційного обслуговування розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листоп. 2017 р. № 816-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/816-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.12.2017).

159. Деякі питання електронного адміністрування податку на додану вартість : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 569. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 87. Ст. 2482.

160. Деякі питання Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2015 р. № 299. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 40. Ст. 1217.

161. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2016 р. № 803-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 213.

162. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 200. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 24. Ст. 957.

163. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. *Офіц. вісн. України*.

2016. № 78. Ст. 2607.

164. Деякі питання реалізації статті 95 Податкового кодексу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2010 р. № 1244. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 1. Ст. 29.

165. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 55. Ст. 1919.

166. Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2015 р. № 911-р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 74. Ст. 2456.

167. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 верес. 2011 р. № 1001. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 75. Ст. 2799.

168. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Діска плюс, 2015. 688 с.

169. Діхтієвський П. В., Невмержицький Є. В. Публічна влада і громадянське суспільство: загальнотеоретичні міркування. *Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2017. № 1/2. С. 15–31. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-pomeriv/1-19-2017> (дата звернення: 05.12.2017).

170. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки. *Фінанси України*. 2012. № 8. С. 106–121.

171. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій : монографія. Тернопіль : ВПЦ «Екон. думка» ТНЕУ, 2011. С. 66–78.

172. Дмитренко Е. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві. *Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 2, ч. 1. С. 89–95. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/dmitrenko.pdf> (дата звернення: 05.12.2017).

173. Дмитренко Е. С. Окремі проблеми механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави та шляхи вирішення. *Правове регулювання економіки : зб. наук. пр.* Київ : КНЕУ, 2017. Вип. 16. С. 54–63.

174. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений : монография. Харьков : Легас, 2004. 160 с.

175. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія. Харків : Віровець А. П. ; Апостроф, 2010. 328 с.

176. Дмитрик О. О. Категорія «фінансовий закон» у теорії фінансового права. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період : матеріали III Всеукр. наук.-практ. круглого столу, 4 груд. 2015 р.* Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2015. С. 26–28.

177. Дмитрик О. О. Співвідношення закону і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин. *Проблеми законності*. Харків, 2014. Вип. 125. С. 152–159.

178. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори : інформ.-аналіт. журн. / офіц. вид. ДФС України*. 2015. № 14 (14). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>. (дата звернення: 05.12.2017).

179. Добровінський А. В. Фінансово-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 219 с.

180. Додаток XLIII до Угоди про асоціацію. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_a11#n8 (дата звернення : 23.11.2018).

181. Долгополов А. А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования. *Теория и практика административного права и*

процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф. (Краснодар – Небуг – 2013) URL: http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm_articles/o_nekotoryh_aspekiah_adm_prav_regul_0.pdf (дата обращения :12.12.2018).

182. Долгополов А. А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы. *Российский следователь*. 2006. № 9. С. 6.

183. Долінська Р. Г. Державні фінанси : навч. посіб. Харків : НТУ ХП, 2002. С. 13.

184. Древаль Л. Н. Финансово-правовой статус органов внутренних дел и таможенных органов : препринт. Хабаровск : ДвЮИ МВД России, 2005. 100 с.

185. Дробозина Л. А., Окунева Л. П., Андросова Л. Д. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учеб. для вузов. Москва : ЮНИТИ, 2000. С. 62–63.

186. Друцул Т. І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 19 с.

187. Дудар С. К. Розвиток законодавства України в умовах Європейської правової інтеграції: (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 19 с.

188. Дьомкіна О. В. Оцінювання ризиків інвестування у розвиток персоналу підприємства : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04. Київ, 2015. 233 с.

189. Енциклопедичний словник бізнесмена. Менеджмент, маркетинг, інформатика / за заг. ред. М. І. Молдованова. Київ : Техніка, 1993. 856 с.

190. Есимова Ш. Совершенствование организационной структуры управления государственного органа. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. управління. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1 (33). С. 242–249.

191. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / авт.-упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. Київ : Заповіт, 2006. 32 с.

192. Є-Data : офіц. держ. інформ. портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея «Прозорого бюджету». URL: <https://spending.gov.ua/> (дата звернення: 05.12.2017).

193. Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Право, 2009. Вип. 17. С. 118–130.

194. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. док. Ради Європи від 15 жовт. 1985 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 24. Ст. 1418.

195. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 05.02.2018).

196. Ємець Л. О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

197. Єсімов С., Ковалів М., Скриньковський Р. Правові режими службової інформації в Україні. *Trajectoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4. Р. 7001–7012. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-847ea869-2090-49a3-82fc-ab2c3013d5e1> (дата звернення : 10.12.2018).

198. Єфименко Т. І. Концептуальні засади подальшого розвитку системи управління державними фінансами. *Економіка України*. 2017. № 3. С. 3–19.

199. Жаровська І. М. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. *Науковий вісн. Чернівець. ун-ту. Серія «Правознавство»*. 2010. Вип. 525. С. 33–37.

200. Желюк Т. Л. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України. *Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи* : зб. матеріалів доп. за матеріалами наук.-практ. конф. з міжнар. участю, 22 жовт. 2012 р. Тернопіль : ТНЕУ, 2012. 202 с.

201. Завгородня В. М. Категорія «Адміністративно-правовий режим» у

понятійному апараті адміністративного права. *Правовий вісн. Укр. акад. банківської справи*. Київ : УАБС, 2010. № 6. С. 31–35.

202. Заверуха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 20 с.

203. Загальна декларація прав людини. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

204. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / Л. В. Авраменко, О. В. Петришин, М. В. Цвік та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

205. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком-Інтер, 2000. 320 с.

206. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.

207. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко та ін. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, юрид. ф-т. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 565 с.

208. Загороднюк С. В., Купрійчук В. М. Публічне управління: проблеми теорії і практики. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 185. URL: <http://derzhava.in.ua:8081> (дата звернення: 05.12.2017).

209. Загуменник В. В., Проценко В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб. Київ : Поліграфіст, 2015. 295 с.

210. Загуменник В. І., Мусієнко В. В., Проценко В. В. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посіб. / за заг. ред. О. Х. Юлдашева. Київ : Поліграфіст, 2010. 512 с.

211. Зайчикова В. В. Особливості нормативно-правового регулювання у галузі суспільних фінансів. *Фінанси України*. 2007. № 4. С. 44–57.

212. Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред.

Ю. А. Тихомирова. Москва : Городец, 2000. 271 с.

213. Законотворчество Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. Москва : НОРМА, 2000. 263 с.

214. Заменгоф З. М. Правовой режим имущественных хозяйственных органов. Москва : Юрид. лит., 1972. 184 с.

215. Збінський Є. П. Правовий режим податкової таємниці в Україні автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 22 с.

216. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених територіальним органам з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ / затв. рішенням Рахункової палати від 19 груд. 2017 р. № 26-3. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754670/zvit_26-3_2017.pdf?subportal=main (дата звернення: 25.12.2017).

217. Звіт Рахункової палати за 2009 рік. Київ, 2010. 192 с.

218. Звіт Рахункової палати за 2011 рік. Київ, 2012. 176 с.

219. Звіт Рахункової палати за 2015 рік. Київ, 2016. 332 с. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf (дата звернення: 05.12.2017).

220. Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие. Москва : Юнити-Дана, 2015. 399 с.

221. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Москва : РУДН, 2009. 692 с.

222. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *ВВР України*. 2002. № 3/4. Ст. 27.

223. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения. *Журнал российского права*. 2016. № 4 (232). С. 72–81.

224. Иловайский С. И. Учебник финансового права / под ред. Н. П. Яснопольского ; 5-е (посмертное) изд., доп. и перераб. Г. И. Тиктиным. Одесса, 1912. 604 с.

225. Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы / А. А. Антопольский, И. Л. Бачило, Г. В. Белов и др. ; отв. ред. И. Л. Бачило ; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. Москва : Наука, 2003. 402 с.
226. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы. *Проблемы теории государства и права*. Москва, 1987. № 6. С. 258–259.
227. Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование. XXVI съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39.
228. Ільченко-Сюйва Л. В. Доходи бюджету: суть, склад і структура : навч.-метод. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 52 с.
229. Інформаційне забезпечення управління державними фінансами : у 2 т. Т. 1 : Стандартизація бюджетного обліку як інструмент модернізації державних фінансів України / Т. І. Єфименко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук Ф. О. Ярошенка ; Держ. навч.-наук. установа «Академія фінансового управління». Київ, 2010. 225 с.
230. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 33 с.
231. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. 362 с.
232. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові аспекти боротьби з корупційними проявами в державній службі. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна*. 2013. № 1082, Вип. 16. С. 8–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2013_1082_16_3 (дата звернення: 05.12.2017).
233. Кагановська Т. Є. Право на інформацію: адміністративно-правовий аспект. *Часопис з юридичних наук*. 2015. Вип. 20. URL: <http://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1637> (дата звернення: 05.12.2017).
234. Казьмин И. Ф. Подготовка научной концепции законопроекта.

Советское государство и право. 1985. № 3. С. 28–35.

235. Калашнікова Л. М. Формування регіональних фінансів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Ірпінь, 2004. 19 с.

236. Калюжний К. Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. *Наукові праці Нац. авіаційного ун-ту. Серія : Юридичний вісн. Повітряне і космічне право.* 2012. № 4. С. 55–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2012_4_13 (дата звернення : 05.12.2017).

237. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 34 с.

238. Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право : учеб. пособие / под ред. д.ю.н., проф. М. В. Карасева. Москва : Юрист, 2002. 288 с.

239. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии. Москва : Юрист, 2003. 329 с.

240. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право. Одеса : Юрид. літ., 2008. 288 с.

241. Касьяненко Л. М. Особливості неюрисдикційних процедур. *Право та державне управління: зб. наук. пр.* Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2011. № 4. С. 53–57.

242. Касьяненко Л. М. Фінансове право України: альбом схем : навч. посіб. Київ : Правова єдність, 2014. 270 с.

243. Кенсовский П. А. Легализация и признание документов иностранных государств = Legalization and validation of documents of foreign states. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003. 383 с.

244. Керимов Д. А. Проблемы общей теории государства и права. Москва : СГУ, 2000. 179 с.

245. Ківалов С. В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання. *Наукові праці Одес. нац. юрид. академії.* Одеса : Юрид. літ., 2002. Т. 1. С. 159–170.

246. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-

метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.

247. Кінащук Л. Л. Методи фінансового контролю: теор.-методол. аналіз. *Науковий вісн. Акад. муніцип. управління*. Серія : Право. 2015. Вип. 1 (2). С. 44–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2015_1%282%29__9 (дата звернення : 05.12.2017).

248. Климова С. Н. Механизм предупреждения и противодействия коррупции в Украине. *Права и свободы человека и гражданина : актуальные проблемы теории и практики*: сборн. науч. ст. и докл. V междунар. науч.-практ. конф. (Орел, 23–24 мая 2013 г.). Орел : Из-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 235–237.

249. Климова С. Н. Органы доходов и сборов как субъекты антикоррупционной политики Украины. *Вестник гос. и муницип. управления*. Орел, 2014. № 1. С. 152–159.

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

251. Климова С. Н. Финансовый контроль доходов государственных служащих. *Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты* : м-лы междунар. науч.-практ. конф. (Белгород, 13 апреля 2012 г.). Белгород : ИПК НИУ «БелГУ», 2012. С. 256–259.

252. Клисторин В. И. Финансовый федерализм и управление общественными финансами на субфедеральном уровне : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : спец. 08.00.05. Новосибирск, 2004. 37 с.

253. Клімова С. М. Адаптація принципів публічного управління України до стандартів ЄС. *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні* : зб. ст. та техн. наук. повідомл. за матеріалами міжнар. конф., м. Харків, 23 жовт. 2017 р. Харків : Право, 2017. С. 72–76.

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

255. Клімова С. М. Адміністративно-правове регулювання управління

публічними фінансами: функції, цілі та механізм. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 6 (6). С. 102–108.

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

257. Клімова С. М. Адміністрування як правова форма управління у сфері публічних фінансів. *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 5, т. 2. С. 52–55.

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

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

260. 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*» : конференція міжнародна науково-практична (Chișinău, 4-5 noiembrie 2016). Chișinău : Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2016. Р. 118–121.

261. Клімова С. М. Види фінансово-управлінських відносин. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41, т. 2. С. 29–32.

262. Клімова С. М. Використання досвіду Норвегії при реформуванні фондів, що управляють публічними фінансами в Україні. *Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фах. вид.* 2015. № 5. С. 193–196. URL: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/58> (дата звернення : 01.12.2018).

263. Клімова С. М. Відповідальність держави перед громадянами. *Від громадянського суспільства – до правової держави*: м-ли III міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 24 квітня 2008 р.). Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2008. С. 48–50.

264. Клімова С. М. Деякі питання концепції розвитку законодавства про

службу в органах, що управляють публічними фінансами. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. № 1 (31). С. 87–93.

265. Клімова С. М. Засоби попередження правопорушень у сфері управління публічними фінансами. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. № 2 (21). С. 256–264.

266. Клімова С. М. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: м-ли III Всеукраїн. наук.-практ. конф. за міжн. уч. (Полтава, 26 лист. 2008 р.).* Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. Ч. I. С. 134–137.

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

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

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

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

271. Клімова С. М. Основні напрямки реформування місцевих бюджетів в Україні. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. № 2 (34). С. 126–134.

272. Клімова С. М. Особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів. *Проблеми законності.* Харків, 2017.

Вип. 139. С. 199–210.

273. Клімова С. М. Поняття та складники адміністративного режиму обігу публічних фінансів в Україні. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2018. № 4. С. 116–120.

274. Клімова С. М. Правове регулювання процедур державного фінансового контролю в Україні. *Правова реформа: концепція, мета, впровадження* : м-ли VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.). Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 244–247.

275. Клімова С. М. Правовий механізм протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом і повернення активів законним власникам у контексті європейської інтеграції. *Право та інтеграція: глобальний, регіональний, національний виміри : матеріали Всеукр. наук. веб-конф. 21 квіт. 2016 р.* / Міжнар. гуманіт. ун-т. Одеса, 2016. С. 30–38. URL: <http://mgu.edu.ua/golovna/naukovi-konferentsii-mhu> (дата звернення : 08.12.2018).

276. Клімова С. М. Проблеми видання нормативних актів управління у сфері публічних фінансів. *Економічна теорія та право* / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2016. № 4 (27). С. 253–266.

277. Клімова С. М. Процес забезпечення законності в державному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. № 3 (26). С. 336–343.

278. Клімова С. М. Публічна служба як підґрунтя формування правової, демократичної держави в Україні. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 12. С. 433–440.

279. Клімова С. М. Публічні інтереси в управлінні обігом публічних фінансів. *Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 84–90. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/archive> (дата звернення: 05.12.2018).

280. Клімова С. М. Реформування органів, що управляють публічними фінансами в контексті децентралізації влади в країні. *Міське самоврядування –*

основа сталого розвитку України : матеріали Щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. Т. 2 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 283–286.

281. Клімова С. М. Реформування публічних фінансів України на шляху розбудови правової держави. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. № 2 (36). С. 349–359.

282. Клімова С. М. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів. *Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр.* Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 112–119.

283. Клімова С. М. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. Вип. 4 (23). С. 124–132.

284. Клімова С. М. Санкції за порушення законодавства у державному фінансовому контролі. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. № 1 (19). С. 223–231.

285. Клімова С. М. Система публічних закупівель як складовий елемент механізму запобігання корупції. *Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» : м-ли наук.-практ. круг. столу (Запоріжжя, 1-2 грудня 2017 р.).* Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 82–86.

286. 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 квітня 2019 р.).* Харків : Друкарня «Мадрид», 2019. С. 243–245.

287. Клімова С. М. Співвідношення понять «корупція» та «легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом». *Вісник Нац. акад. прокуратури України. Спец. вип. до Міжнар. дня боротьби з корупцією.* 2017. № 4/2 (52). С. 59–65.

288. Клімова С. М. Удосконалення законодавства щодо надання

адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3 (11). С. 120–129. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/11-2016/klimova.pdf> (дата звернення : 08.12.2018).

289. Клімова С. М. Удосконалення принципів управління публічними фінансами. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2 (30). С. 284–292.

290. Клімова С. М. Удосконалення процедур державного фінансового контролю. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 24. С. 83–86.

291. Клімова С. М. Управління обігом публічних фінансів як частина предмета адміністративного права України. *Реформування публічного управління та адміністрування : теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 27 жовт. 2017 р.)*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 314–316.

292. Клімова С. М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право»*. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2016. № 3. С. 84–89.

293. Клімова С. М. Управління публічними фінансами як цілісний правовий інститут. *Правові засади діяльності правоохоронних органів : м-ли V міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2018 р.)*. Харків : «Точка», 2018. С. 37–39.

294. Клімова С. М. Управління публічними фінансами: проблеми дефінітивного визначення та співвідношення з поняттям «фінансова діяльність держави». *Правова держава : наук. журн. / Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова* Одеса : Фенікс, 2017. Вип. 28. С. 45–50.

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

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

297. Клімова С. М. Фінансово-управлінські відносини: організаційно-правовий аспект. *Теорія і практика правознавства : електрон. наук. фах. вид.* / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. Вип. 2 (№ 10). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/86194> (дата звернення : 08.12.2018).

298. Клімова С. М. Юрисдикційна діяльність державної контрольно-ревізійної служби. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. № 1 (41). С. 275–281.

299. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.

300. Кнейслер О. В., Налукова Н. І. Фінансове адміністрування і менеджмент у системі управління фінансами суб'єктів господарювання. *Наукові записки Нац. ун-ту «Острозька академія» : зб. наук. пр. Серія «Економіка»*. Острог, 2013. Вип. 24. С. 169–173.

301. Коваленко Л. П. Об'єкт інформаційних правовідносин. *Право і безпека : наук. журн.* Харків : ХНУВС, 2012. № 5 (49). С. 78–83.

302. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 529 с.

303. Коваленко Н. В. Методологічні підходи до визначення поняття адміністративно-правового режиму. *Науковий вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ*. Дніпропетровськ, 2014. № 1. С. 170–177.

304. Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 21 с.

305. Ковалів І. Р. Проблеми та напрями вдосконалення системи

управління державними фінансами. *Наукові пр. НДФІ*. Київ : Акад. фінанс. управління, 2017. № 2. С. 42–52.

306. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекц. Київ : Основи, 1994. 154 с.

307. Ковальова М. В. Поняття, зміст та структура адміністративно-правових режимів у сфері підприємницької діяльності. *Право і безпека : наук. журн.* Харків : ХНУВС, 2005. № 4. 146–150.

308. Ковальчук А. Т. Финансовое право в рыночных системах (теоретическое исследование в практическом контексте). Київ : Парлам. изд-во, 2008. 506 с.

309. Кови Стивен Р. Семь навыков высокоэффективных людей. Возврат к этике характера. Москва : Вече и др., 1998. 475 с.

310. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *ВВР України*. 2005. № 35/36, № 37. Ст. 446.

311. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n841> (дата звернення: 05.12.2017).

312. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *ВВР УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

313. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. Москва : Юрид. лит., 1976. 184 с.

314. Козырин А. Н., Глушко Е. К., Штатина М. А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах : учеб. пособие. Москва : ТЕИС, 2006. 287 с.

315. Козырин А. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. 37 с. URL: <http://uf.kgsu.ru/lib/doc.php?path=Kafedra+GPD/Finansovoe+pravo/Stat%60i/Kozirina+A.N.+Publichnie+Finansi+-+Vzaimodeystvie+Gosudarstva+I+Obscestva.Doc> (дата звернення: 05.12.2017).

316. Коломієць П. В. Проблематика адаптації вітчизняного фінансового

законодавства до стандартів ЄС. *Право і суспільство : електрон. вид.* 2016. № 2 (3). С. 143–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2%283%29__25 (дата звернення: 05.12.2017).

317. Коломоец Т. А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования. *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам Ежегод. всерос. науч.-практ. конф. «Сорокинские чтения» (г. Санкт-Петербург, 25 марта 2016 г.)* : в 3 т. Т. 1 / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2016. С. 97–102.

318. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія. Запоріжжя : Поліграф, 2004. 404 с.

319. Коломоець Т. О., Грищак С. В. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : монографія. Дніпропетровськ : НГУ, 2013. 164 с.

320. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : навч. лекц. Київ : Ін Юре, 2014. 240 с.

321. Коломоець Т. О., Яцун О. В. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства : монографія. Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2011. 264 с.

322. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ, 1999. 736 с.

323. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес : наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2012. № 2. С. 43–51.

324. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

325. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

326. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія : Право*. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2001. № 2. С. 27–31.
327. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 37 с.
328. Комзюк А. Т. та ін. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
329. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин : міжнар. док. ООН від 20 груд. 1988 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_096 (дата звернення: 05.12.2017).
330. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (укр/рос) : міжнар. док. ООН від 15 листопада 2000 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (дата звернення: 05.12.2017).
331. Конин Н. М. Административное право России в вопросах и ответах. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2010. 256 с.
332. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://minjust.gov.ua/azu_es_4_3 (дата звернення: 05.12.2017).
333. Константинов А. В. Механизм административно-правового регулирования лицензирования деятельности кредитных организаций в Российской Федерации : монография. Москва : Издат. решения, 2016. 156 с.
334. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. С. 616–622.
335. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *ВВР України*. 1996. № 30. Ст. 141.
336. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: розпорядження

Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 310-р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 41. Ст. 1458.

337. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 30. Ст. 831.

338. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I. Москва : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1999. 280 с.

339. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 41 с.

340. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 427 с.

341. Корнєєва Ю. В. Актуальні проблеми регулювання приватизаційних процесів у контексті удосконалення стратегії розвитку управління державними фінансами. *Економіка і суспільство : електрон. наук. фах. вид.* / Мукачів. держ. ун-т. 2017. № 9. С. 247–252. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal-9>. (дата звернення : 01.12.2018).

342. Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 22 с.

343. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теор.-методол. засади. *Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид.* / Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuapa/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>. (дата звернення : 03.06.2018).

344. Коротич О. Б. Методологія державного управління: пошук оптимальних визначень. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 1 (23). С. 56–63.

345. Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі / М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, І. М. Осика та ін. Київ : Москаленко О. М.,

2009. 220 с.

346. Корякин В. М. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, замещающих должности с коррупционными рисками? *Право в Вооруженных Силах*. 2010. № 8. URL: <http://www.center-bereg.ru/h947.html> (дата обращения: 22.11.2018).

347. Коссе Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 25–29.

348. Костецька Т. А. Інформаційне право України : навч. посіб. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. 170 с.

349. Костицький В. В. Бюджетне адміністрування в системі управління державними фінансами. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 5. С. 110–115.

350. Кочерин Е. А. Контроль в системе управления социалистическим производством. Москва : Экономика, 1982. 216 с.

351. Кравцова Т. М. Адміністрування податків як системоутворюючий правовий інструмент оподаткування в Україні. *Приватне та публічне право: наук. журн.* / Сумський нац. аграр. ун-т. Юрид. ф-т. Суми, 2017. № 1. С. 64–67.

352. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом*. Харків, 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>. (дата звернення: 05.09.2017)

353. Кравченко В. М. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ : Знання, 1999. 487 с.

354. Кравченко І. О. Адміністративно-правові основи організації та діяльності Пенсійного фонду України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 419 с.

355. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес : наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2016. № 2 (16). С. 137–146.

356. Крестьянінов О. О. Правове регулювання митних режимів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 20 с.
357. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341. *ВВР України*. 2001. № 25/26. Ст. 131.
358. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 37. Ст. 1370.
359. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2008. 720 с.
360. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Регіональне управління : навч. посіб. для ВНЗ. Київ. : Центр навч. літ., 2007. 247 с.
361. Крушвиц Л. Инвестиционные расчеты : пер. с нем. / под общ. ред. В. В. Ковальова и З. А. Сабова. Санкт-Петербург : Питер. 2001. С. 2.
362. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита. *Государство и право*. 1999. № 10. С. 93.
363. Кубко Є. Б. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Адміністративне право України* : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. С. 63–67.
364. Кудряшов В. П. Фінанси : навч. посіб. Херсон : Олді-плюс, 2006. С. 315.
365. Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану. Харків : Право, 2014. 230 с.
366. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель. Одеса : ОДУВС, 2011. 322 с.
367. Кузніченко С. О. Феномен правового режиму в адміністративному праві. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2007. № 1. С.109–112. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovar.pdf> (дата звернення : 02.12.2018).
368. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.

369. Кузьменко О. Методологічні основи праворозуміння поняття, сутності та правової природи міжбюджетних відносин. *Право України*. 2009. № 5. С. 149–155.

370. Кузьменко О. О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т ДПС України. Ірпінь, 2009. 19 с.

371. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 38 с.

372. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 896 с.

373. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : курс лекц. Тернопіль : Екон. думка, 2005. 124 с.

374. Кучерявенко М. П. Податок і збір: спільність і відмінності правового режиму. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків : Право, 2002. Вип. 4. С. 58–66.

375. Кучерявенко М. П. Проблеми колізійності фінансового законодавства у рішеннях Вищого адміністративного суду України (деякі аспекти методології). *Право України*. 2008. № 9. С. 57–62.

376. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

377. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / АН СССР, Ин-т государства и права. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.

378. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ : Четверта хвиля, 2010. 283 с.

379. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 42 с.

380. Лактионова А. А. Структурно-функциональный анализ национальной финансовой системы. *Финансы, учет, банки*. 2011. № 1 (17). С. 4–17.

381. Лакушева Є. В. Публічні та приватні інтереси в податковому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.

382. Латинін М. Стратегічні пріоритети розбудови інформаційного суспільства в Україні. *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр.* Харків : ДокНаукДержУпр, 2011. № 2 (6). С. 185–191. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/2011-2/doc/5/01.pdf>. (дата звернення: 05.12.2017).

383. Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. Москва : Юрид. лит., 1954. 358 с.

384. Леоненко П. М., Юхименко П. І., Ільєнко А. А. Теорія фінансів : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ. 2005. С. 127–129.

385. Лисицин Д. А. Финансовая деятельность государства. Содержание, методы осуществления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Челябинск, 2004. 24 с.

386. Лисюк С. А. Публічне адміністрування у сфері комунального господарства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.

387. Литвин О. П. Правові основи здійснення управління місцевими фінансами України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

388. Ліпкан В. А., Збінський Є. Ф. Правовий режим податкової таємниці в Україні / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: В. А. Ліпкан, 2018. 372 с.

389. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2005. 22 с.

390. Лук'янець Д. М. Адміністративне законодавство і структура адміністративного права. *Розвиток адміністративного законодавства в умовах*

реформаційних процесів в Україні : зб. наук. пр. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 28–34.

391. Лук'янець Д. М. Аксиоматичні теорії та універсами науки адміністративного права. *Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун- ім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2014. № 3 (9). С. 37–44.

392. Лук'янець Д. М. Забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. *Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 2 листоп. 2018 р.).* Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 22–25.

393. Лук'янець Д. М. Концептуальні засади правового регулювання адміністративної процедури. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення : зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 11–12 квіт. 2019 р.).* Харків : Право. С 344–348.

394. Лук'янець Д. М. Форми та методи реалізації виконавчої влади в теорії адміністративного права. *Питання адміністративного права. Кн. перша : збірка ст.* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. С. 34–47.

395. Лукашев О. А. Категорії «фінанси» та «фінансова діяльність» у фінансово-правовому регулюванні. *Актуальні питання науки фінансового права : монографія* / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. С. 4–46.

396. Лукашев О. А. Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 32 с.

397. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія. Харків : Право, 2010. 304 с.

398. Лукашева О. Е. Конституційно-правові засади публічної фінансової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. 212 с.

399. Лучшие практики применения Рекомендаций ФАТФ в борьбе с коррупцией: октябрь 2013. 52 с. URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/page_1469529642_4.php (дата звернення: 05.12.2017).

400. Любимцев Ю. Финансовая система и эффективность ее регулирования. *Экономист*. 2011. № 3. С. 31–40.

401. Макух О. В. Динаміка фінансових правовідносин: методол. аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 411 с.

402. Макух О. В. До проблеми забезпечення балансу приватних і публічних інтересів при регулюванні фінансових відносин (на прикладі рішень Європейського Суду з прав людини). *Науково-інформаційний вісн. Івано-Франків. ун-ту права ім. Короля Данила Галицького : журнал. Серія : Право*. 2016. № 2 (14). С. 103–111.

403. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

404. Мандибура В. О. Корупція: інституційна сутність та механізми подолання : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 488 с.

405. Мандриченко Ю. О. Наукові погляди на проблемні питання гарантування діяльності органів фінансового контролю у фінансовому праві. *Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 2. С. 81–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2017_2_15 (дата звернення: 05.12.2017).

406. Марущак А. І. Інформаційні ресурси держави: зміст та проблема захисту. *Правова інформатика*. 2009. № 1 (21). С. 65–71.

407. Марущак В. П. Планування в системі державного регулювання ринкової економіки: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Донецьк, 2009. 34 с.

408. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: понятие и виды. *Право и политика: современные проблемы соотношения и развития*. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. С. 14.

409. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне

управління : підручник / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с.

410. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юрид. думка, 2004. 400 с.

411. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-тім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2013. № 1. С. 8–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2013_1_3 (дата звернення: 05.12.2017).

412. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2010. 32 с.

413. Мельник Р. С. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку. *Право України*. 2010. № 8. С. 116–122.

414. Мельник Р. С. Система особливої частини адміністративного права України: якій їй бути сьогодні? *Юридична Україна*. 2008. № 2. С. 23–27.

415. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, Буква Закону, 2018. С. 4.

416. Мельниченко Б. Б. Адміністративно-правове забезпечення публічного управління в економічній сфері. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 103–108.

417. Мельничук О. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту. *Публічне право*. 2011. № 1. С. 117.

418. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту / затв. рішенням Рахункової палати від 22 верес. 2015 р. № 5-5. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746274/Metod_rek_fin_audit.pdf (дата звернення: 05.12.2017).

419. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права. Харків : Бурун Кн., 2010. 336 с.

420. Милль Дж. Ст. Представительное правление / пер. с послед. фр. изд.

К. И. Дебу. Санкт-Петербург : Тип. С.-Петербур. «Слово», 1907. 322 с.

421. Митний кодекс України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. *ВВР України*. 2012. № 44/45, № 46/47, № 48. Ст. 552.

422. Митяй О. В., Хлистун О. А. Альтернативні джерела підтримки та зміцнення економічної безпеки підприємств агропродовольчої сфери. *Інноваційна економіка : фах. наук.-вироб. журн.* Тернопіль, 2015. № 2. С. 12–19.

423. Михайлин С. З. Правовой режим централизованных фондов и резервов денежных средств министерства : дис. ... канд. юрид. наук. Донецк, 1970. 230 с.

424. Мицкевич А. В. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества. *Проблемы современного гражданского права : сб. ст.* Москва : Городец, 2000. С. 20–45.

425. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ : КНТЕУ, 2014. 403 с.

426. Мінка Т. П. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення адміністративно-правових режимів : монографія / МВС України, Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ : Дніпропетр. ДУВС, 2010. 352 с.

427. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

428. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика та ін. Київ : Дакор ; КНТ, 2007. 316 с.

429. Міхровська М. С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 210 с.

430. Монаєнко А. О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права. *Право України*. 2010. № 9. С. 162–171.

431. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування

місцевого самоврядування станом на 10 січ. 2019 р. URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf> (дата звернення: 15.01.2019).

432. Мороз Н. С. Адміністративно-правове забезпечення державного контролю у сфері інформатизації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 207 с.

433. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. Москва : Юрид. лит., 1985. 426 с.

434. Морське право. Джерела : у 3 ч. / авт. вступ. ст. С. В. Ківалов. Одеса : Фенікс, 2012. Ч. 1 : Міжнародне морське право. Т. 1 : Загальні міжнародні конвенції. Кн. 1 : III конференція ООН з морського права / С. В. Ківалов (авт. вступ. ст.), Є. В. Додін (керівник авт. кол.), С. О. Кузнецов (наук. ред.)] ; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2012. 568 с. (Англ. та укр. мовами). (Серія «Енциклопедія морського права»).

435. Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 320 с.

436. Музика-Стефанчук О. А. Порівняльне правознавство та адаптація до законодавства ЄС у галузі прямих податків. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 5 (05). С. 6–13.

437. Музика-Стефанчук О. А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права. *Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2007. С. 56–58.

438. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навч. посіб. Київ : Правова єдність, 2009. 224 с.

439. Муконін О. В. Фінансово-правова відповідальність платників податків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. екон. ун-т. Київ, 2005. 17 с.

440. Мунько А. Ю. Удосконалення системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпро, 2016. 20 с.
441. Мураховська Т. Є. Формування нових галузей в системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Харків, 2011. 19 с.
442. Надолішній П. І. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика. *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2003. № 3. С. 31–42.
443. Назар Ю. С., Романів Н. І. Фінансове право : навч. посіб. Львів : ЛДУВС, 2012. 243 с.
444. Налоговая ответственность. Штрафы, пени, взыскания / А. В. Брызгалин и др. Москва ; Екатеринбург : Центр «Налоги и финансовое право» ; Аналитика-пресс, 1997. 173 с.
445. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія. Київ, 2008. 245 с.
446. Настюк В. Я., Белєвцева В. Б. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
447. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правовий захист інформації: проблеми та шляхи вирішення : монографія. Київ : Ред. журн. «Право України» ; Харків : Право, 2013. 128 с.
448. Настюк В. Я., Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення діяльності суб'єктів управління публічними фінансами : навч. посіб. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 84 с.
449. Настюк В. Я., Шевчук О. М. Адміністрування наркоконтролю в Україні : навч. посіб. Харків : Бровін О. В., 2016. 363 с.
450. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / заг. ред., передмова Ф. О. Ярошенка. Київ : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. 592 с.
451. Науменкова С. В., Міщенко С. В. Фінансова політика й економічне регулювання. *Фінанси України*. 2006. № 6. С. 45.

452. Научно-практические комментарии Бюджетного кодекса Украины: законы и законодательные акты / под общ. ред. Н. П. Кучерявенко. Харьков : Одиссей, 2005. 416 с.
453. Невідомий В. І. Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2007. 20 с.
454. Нерсисянц В. С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. Москва : Юрист, 1996. 157 с.
455. Нестеренко А. С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004.
456. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 42 с.
457. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Чернівці : Рута, 2006. 264 с.
458. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
459. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування. Київ : АТ Миронівська друкарня, 1997. 72 с.
460. Нікітіна Л. О. Правові засади формування місцевих бюджетів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 18 с.
461. Ніщимна С. Міжнародні акти, що визначають принципи публічного фінансового контролю. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 308–312.
462. Ніщимна С. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів : ЧДІЕУ, 2013. 375 с.
463. Ніщимна С. Сутність публічної фінансової діяльності. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. № 2. Р. 141–147.
464. Ніщимна С. Управлінський аспект публічної фінансової діяльності. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право»*. 2013. Т. 2, № 22/1. С. 190–193.
465. Новицька Н. Б. Правові основи захисту суспільної моралі в

інформаційній сфері України: теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2016. 454 с.

466. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим». *Журнал российского права*. Москва : «НОРМА». 2017. № 2. С. 98–110.

467. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2011. 56 с.

468. Общая теория государства и права : академ. курс : в 2 т. / ред. М. Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1988. Т. 1. 416 с.

469. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / под ред. проф. Г. А. Туманова. Москва : Юрист, 1997. 448 с.

470. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Івано-Франківськ : Лабораторія академ. досліджень правового регулювання та юрид. техніки, 2014. 228 с.

471. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.04.01. Київ, 2006. 33 с.

472. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : НІЧЛАВА, 2003. 288 с.

473. Організація та функціонування публічної адміністрації : метод. розробки / уклад. О. І. Гриценко, С. М. Коник, І. Г. Сурай. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 48 с.

474. Орлова К. А., Примаков Т. К. Терминологические трудности определения категории «правовой статус». *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта*. 2012. Вып. 9. С. 19–27.

475. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січ. 1998 р. № 16/98-ВР. *ВВР України*. 1998. № 23. Ст. 121.

476. Основы государственного управления : учеб. пособие / под ред. С. Н. Князева. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008. 480 с.

477. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : в 2 ч. Ч. 1: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Москва : Юрайт, 2017. 367 с.

478. Павелкін С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.

479. Павлов О. І. Співвідношення понять «публічне адміністрування», «демократичне врядування» та «державне управління». *Визначальні тенденції генезу державності і права* : зб. наук. пр. міжнар. наук.-практ. конф. «Треті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 23–24 листоп. 2007 р.). Миколаїв : Іліон. С. 168–170.

480. Панасюк О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення законності і дисципліни в органах державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

481. Панова Г. В. Суб'єкт публічної адміністрації: сучасне розуміння та його особливості. *Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-тім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2017. № 1 (19). С. 130–135.

482. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 19 с.

483. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту. Досвід США. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 1. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (дата звернення: 23.05.2018).

484. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.17. Київ, 2015. 35 с.

485. Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов : монография. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2011. 114 с.

486. Пацурковский П. С. Предмет и границы финансового права

постсоциалистического государства. *Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства : сб. науч. докл. и сообщений по материалам междунар. науч. конф. (22–24 сент. 2003 г.)*. Черновцы : Рута, 2003. С. 14.

487. Пацурківський П. С. Інтегративний підхід в системі методів пізнання права. *Науковий вісн. Чернівець. ун-ту*. 2000. Вип. 75 (Правознавство). С. 11–18.

488. Пацурківський П. С. Сущє та належне у фінансовому праві: основні типи доктринальних вирішень. *Проблеми філософії права : міжнар. альманах*. 2003. Т. 1. С. 91–102.

489. Перепелиця М. О. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права. *Вісник Акад. правових наук України*. 2009. № 2. С. 112–119.

490. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1999. 36 с.

491. Петришина М. О., Мала Т. С. Нормопроектувальна техніка як засіб формування системи дієвого та ефективного законодавства в Україні: теоретико-правовий підхід. *Актуальні питання публічного та приватного права : наук. журн*. Одеса : Причорноморська фундація права, 2014. № 3. С. 256–263.

492. Петров Е., Жукова М. Воспроизводство публичных благ: к концепции задействия конкурентного механизма. *Российский экономический журнал*. 2002. № 7. С. 34.

493. Петрова Г. В. Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2003. 460 с.

494. Пивоваров К. В. Удосконалення системи контролю в державному управлінні в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2017. 546 с.

495. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 19 с.

496. Пилипишин В. П. Адміністративний аспект публічного

адміністрування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 6. С. 68–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_6_13 (дата звернення : 15.09.2018).

497. Пилипишин В. П. Теоретико-методологічні засади реформування системи публічного адміністрування в Україні. Київ : Четверта хвиля, 2016. 344 с.

498. Пирожкова Ю. В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти. Запоріжжя : ВД «Гельветика», 2016. 548 с.

499. Писаренко Н. Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник АПрН України*. 2017. № 1. С. 109–120.

500. Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 408. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 72. Ст. 2031.

501. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 197 с.

502. Питання проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2006 р. № 361. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 13. Ст. 868.

503. Підгорний Б. А. Адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.

504. Плавич В. П., Плавич С. В. Сучасна правотворчість. Проблеми теорії і методології : моногр. дослідж. Одеса : Астропринт, 2013. 274 с.

505. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. 2009. 16 с.

506. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ. 2009. 215 с.

507. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. № 1106 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n10> (дата звернення : 27.10.2018).

508. План заходів на 2015–2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовт. 2015 р. № 821. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 83. Ст. 2752.

509. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. № 2. С. 394–400.

510. Поветкина Н. А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов. *Журнал российского права*. 2018. № 5. С. 96–112.

511. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации. *Журнал российского права*. 2014. № 9 (213). С. 11–17.

512. Погодин А. В. Правореализация и государственный социально-правовой режим. *Ученые записки Казан. ун-та. Серия : Гуманитарные науки*. 2013. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravorealizatsiya-i-gosudarstvennyy-sotsialno-pravovoy-rezhim> (дата звернення: 16.12.2018).

513. Погосян Н. Д. Счетная палата Российской Федерации. Москва : Юрист, 1998. С. 109.

514. Податкове право: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Київ :

Юрінком Інтер, 2003. 400 с.

515. Податковий кодекс України : наук.-практ. коментар : у 3 ч. / за ред. М. П. Кучерявенка та І. Х. Темкіжева. Харків : Право, 2012. Ч. 1. 810 с.

516. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 92, т. 1. Ст. 3248.

517. Податковий кодекс України : постатейний коментар : у 2 ч. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2011. Ч. 1. 704 с.

518. Пожидаєва М. А. Фінансове право у системі права: проблема розмежування фінансового та адміністративного права. *Дискусійні питання теорії фінансового права. Нормативно-правові засади природокористування та енергозбереження в Україні. Спори про податки: причини виникнення та напрямки їх вирішення. Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права : зб. наук. пр.* Київ : Вік прінт, 2009. С. 124–128.

519. Положення про перелік заходів захисту, порядок та критерії їх запровадження, подовження та дострокового припинення / затв. Постановою Національного банку України 2 січ. 2019 р. № 4. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 13. Ст. 480.

520. Понкин И. В. Теория публичного управления : учеб. для магистратуры и программ Master of Public Administration. Москва : Буки Веди, 2017. 728 с.

521. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів / затв. наказом М-ва фінансів України від 23 серп. 2012 р. № 938. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 72. Ст. 2918.

522. Порядок розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з постачальником природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2014 р. № 217. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 53. Ст. 1417.

523. Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління : Постанова

Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 647. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/647-2017-%D0%BF> (дата звернення : 04.06.2018).

524. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». URL: <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086> (дата звернення : 06.06.2018).

525. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 31 трав. 2016 р. № 58040665. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58040665> (дата звернення: 05.12.2017).

526. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 9 черв. 2015 р. № 44877818. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44877818> (дата звернення : 05.12.2017).

527. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про правовий режим добровільного декларування коштів, майна та інших об'єктів фізичними особами» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63838 (дата звернення : 12.12.2018).

528. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. Дніпропетровськ : Ліра, 2008. 585 с.

529. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання : наказ Мінфіну України від 26 серп. 2014 р. № 836. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 79. Ст. 2264.

530. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред. акад. Ю. П. Битяка і проф. О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2010. 383 с.

531. Правовые модели и реальность. Москва : Инфра-М, 2014. 280 с.

532. Правовые режимы: актуальные общетеоретические и конституционно-правовые проблемы : монография / ред. Н. А. Фроловой, В. Ю. Панченко. Красноярск : СФУ, 2016. 270 с.

533. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. Москва : Юрид. лит., 1974. 319 с.

534. Принципы управления общественными финансами на субнациональном уровне : сб. докл./ под ред. А. М. Лаврова. Москва : КомКн., 2005. 174 с.

535. Припула А. М. Кримінально-правова юрисдикція України у виключній (морській) економічній зоні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Юрид. літ., 2008. Вип. 38. С. 328–332.

536. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : монографія. Київ : КНТ, 2008. 200 с.

537. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *ВВР України*. 2013. № 32. Ст. 409.

538. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 груд. 2017 р. № 2258-VIII. *ВВР України*. 2018. № 9. Ст. 50.

539. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. *ВВР України*. 2001. № 5/6. Ст. 30.

540. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2473-VIII. *ВВР України*. 2018. № 30. Ст. 239.

541. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ М-ва юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 15. Ст. 799.

542. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. *ВВР України*. 2006. № 30. Ст. 260.

543. Про висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України на 2019 рік: Постанова Верховної Ради України від 18 жовт. 2018 р. № 2602-VIII. *ВВР України*. 2018. № 44. Ст. 363.

544. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від

11 лют. 2015 р. № 183-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 18. Ст. 476.

545. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 836-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 79. Ст. 2631.

546. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 837-VIII. *ВВР України*. 2016. № 1. Ст. 11.

547. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. *ВВР України*. 2015. № 12. Ст. 76.

548. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 4 лип. 2013 р. № 406-VII. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 60. Ст. 2136.

549. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 3. Ст. 52.

550. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. *ВВР України*. 2016. № 3. Ст. 30.

551. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо посилення контролю за обігом підакцизних товарів та уточнення окремих податкових норм : Закон України від 12 серп. 2014 р. № 1638-VII. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 71. Ст. 1988.

552. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 71-VIII. *ВВР України*. 2015. № 7/8, № 9. Ст. 55.

553. Про внесення змін до Порядку роботи з документами в органах

державної виконавчої служби : наказ М-ва юстиції України від 8 груд. 2009 р. № 2392/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v2392323-09/ed20100101/find?text=%C0%EA%F2> (дата звернення : 05.12.2017).

554. Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних : Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 313-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 35. Ст. 1032.

555. Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 842-VIII. *ВВР України*. 2016. № 2. Ст. 19.

556. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *ВВР України*. 2013. № 1. Ст. 1.

557. Про депозитарну систему України : Закон України від 6 лип. 2012 р. № 5178-VI. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 76. Ст. 3066.

558. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січ. 2014 р. № 719-VII. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 8. Ст. 230.

559. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII. *ВВР України*. 2017. № 3. Ст. 31.

560. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VII. *ВВР України*. 2018. № 3/4. Ст. 26.

561. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23 листоп. 2018 р. № 2629-VIII. *ВВР України*. 2018. № 50. Ст. 400.

562. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1877-IV. *ВВР України*. 2004. № 49. Ст. 527.

563. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2398-VI. *ВВР України*. 2010. № 38. Ст. 509.

564. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV. *ВВР України*. 2004. № 51. Ст. 553.

565. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб –

підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV. *ВВР України*. 2003. № 31/32. Ст. 263.

566. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *ВВР України*. 2016. № 4. Ст. 43.

567. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. *ВВР України*. 1994. № 16. Ст. 93.

568. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30 черв. 1999 р. № 783-XIV. *Офіц. вісн. України*. 1999. № 31. Ст. 1587.

569. Про діяльність Правління Національного банку України щодо розвитку банківської системи та окремих нормативних актів з питань банківської діяльності : Рішення Національного банку України 26 верес. 2018 р. № 45. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr045500-18?find=1&text=%F6%E0%F0%E8%ED*#w11 (дата звернення: 25.10.2018).

570. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. *ВВР України*. 2015. № 13. Ст. 91.

571. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2155-VIII. *ВВР України*. 2017. № 45. Ст. 400.

572. Про електронну комерцію : Закон України від 3 верес. 2015 р. № 675-VIII. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 78. Ст. 2590.

573. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII. *ВВР України*. 2014. № 26. Ст. 892.

574. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. № 179/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. 28 берез.

575. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13 жовт. 1992 р. № 2673-XII. *ВВР України*. 1992. № 50. Ст. 676.

576. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р.

№ 1629-IV URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629%D0%B0-15> (дата звернення: 18.01.2018).

577. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 лип. 2003 р. № 1058-IV. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 49/51. Ст. 376.

578. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 берез. 2000 р. № 1533-III. *ВВР України*. 2000. № 22. Ст. 171.

579. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 верес. 1999 р. № 1105-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> (дата звернення: 23.11.2018).

580. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *ВВР України*. 2013. № 24. Ст. 243.

581. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *ВВР України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

582. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII. *ВВР України*. 2014. № 50/51. Ст. 2057.

583. Про запровадження режиму державних заставних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 верес. 2008 р. № 705. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 59. Ст. 1988.

584. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. *ВВР України*. 2010. № 40. Ст. 527.

585. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. *ВВР України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

586. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. *ВВР України*. 2015. № 13. Ст. 90.

587. Про застосування окремих норм валютного законодавства під час

режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» : Постанова Національного банку України від 3 листоп. 2014 р. № 699. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 99. Ст. 2915.

588. Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2017 р. № 17. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 16.

589. Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2017 рік : Постанова Кабінету Міністрів від 1 берез. 2017 р. № 102. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 22. Ст. 608.

590. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Служби безпеки України від 12 серп. 2005 р. № 440. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 34. Ст. 2089.

591. Про затвердження Змін до Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : наказ М-ва фінансів України від 19 груд. 2017 р. № 1051. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 14. Ст. 491.

592. Про затвердження Інструкції з організації пропускнуго та внутрішньооб'єктового режимів в Державній службі фінансового моніторингу України : наказ М-ва фінансів України від 6 верес. 2017 р. № 742. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 85. Ст. 2583.

593. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами Міністерства фінансів України : наказ Міністерства фінансів України 18 січ. 2018 р. № 14 / зареєстр. в М-ві юстиції України 12 лют. 2018 р. за № 159/31611. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 22. Ст. 747.

594. Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ М-ва фінансів України від 2 лип. 2016 р. № 566. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1046-16> (дата звернення : 18.12.2018).

595. Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті: Постанова Національного банку України від 21 січ. 2004 р. № 22 /зареєстр. в М-ві юстиції України 29 берез. 2004 р. за № 377/8976. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 13. Ст. 908.

596. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах: Постанова Національного банку України від 12 листоп. 2003 № 492, зареєстровано в М-ві юстиції України 17 груд. 2003 р. за № 1172/8493. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 51, Т. 1. Ст. 2707.

597. Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : наказ М-ва фінансів України від 8 лип. 2016 р. № 584. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1047-16> (дата звернення: 23.09.2018).

598. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 груд. 2016 р. № 913. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 98. Ст. 3192.

599. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 33. Ст. 963.

600. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : наказ М-ва фінансів України від 14 верес. 2012 р. № 995. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0995201-12> (дата звернення : 21.11.2018).

601. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків : наказ Держ. фіскальної служби України від 31 лип. 2014 р. № 22. *Бізнес-*

Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації. 2015. № 9. С. 16.

602. Про затвердження Методичних рекомендацій : наказ Держ. фін. інспекції України від 2 груд. 2013 р. № 285. *Бланс-Бюджет.* 2014. № 5. С. 5.

603. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 2 груд. 2016 р. № 126. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> (дата звернення: 05.12.2017).

604. Про затвердження механізму обмеження витрачання бюджетних коштів : наказ М-ва фінансів України від 27 груд. 1998 р. № 45 *Офіц. вісн. України.* 1998. № 9. Ст. 369. (Втратив чинність 28 листоп. 2011 р.).

605. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80> (дата звернення : 08.09.2018).

606. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 жовт. 2018 р. № 841-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatz-realizaciyi-konceptsiyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-reformuvannya-sistemi-derzhavnogo-finansovogo-kontrolyu-do-2020-roku> (дата звернення : 07.11.2018).

607. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 415-р. *Урядовий кур'єр.* 2017. № 115.

608. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2018 р. № 244-р. *Урядовий кур'єр.* 2018. № 78. (21 квіт.).

609. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу

України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п> (дата звернення: 05.12.2017).

610. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 33. Ст. 964.

611. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2015 р. № 537. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 62. Ст. 2028.

612. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України санкцій за порушення банками вимог Закону України «Про фінансову реструктуризацію» : Постанова Національного банку України від 13 жовт. 2016 р. № 392. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0392500-16> (дата звернення : 17.12.2018).

613. Про затвердження Положення про здійснення операцій із валютними цінностями : Постанова Національного банку України від 2 січ. 2019 р. № 2 / Офіц. інтернет-представництво Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/document/download?docId=85227210> (дата звернення : 05.01.2019).

614. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовт. 2015 р. № 835. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 85. Ст. 2850.

615. Про затвердження Положення про організацію бухгалтерського обліку, бухгалтерського контролю під час здійснення операційної діяльності в банках України : Постанова Національного банку України від 4 лип. 2018 р. № 75. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 65. Ст. 2208.

616. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лип. 2014 р. № 280. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 60. Ст. 1652.

617. Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій підприємств, облігацій міжнародних фінансових організацій та їх

обігу : рішення Нац. комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 груд. 2013 р. № 2998. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 12. Ст. 384.

618. Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок учасників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: рішення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 9 серп. 2012 р. № 16. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 70. Ст. 2842.

619. Про затвердження Положення про реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування : Постанова Пенсійного фонду України від 18 черв. 2014 р. № 10-1. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 57. Ст. 1568.

620. Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість: наказ М-ва фінансів України від 14 листоп. 2014 р. № 1130. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 91. Ст. 2631.

621. Про затвердження Положення про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : наказ М-ва фінансів України від 12 лют. 2016 р. № 54. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 22. Ст. 867.

622. Про затвердження Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України : Постанова Національного банку України від 2 січ. 2019 р. № 1 URL: <https://bank.gov.ua/document/download?docId=85227208> (дата звернення : 05.01.2019).

623. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 26. Ст. 900.

624. Про затвердження порядків зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовт. 2013 р. № 750 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 82. Ст. 3043.

625. Про затвердження Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2015 р. № 694. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 74. Ст. 2448.

626. Про затвердження Порядку ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: наказ М-ва фінансів України від 7 квіт. 2016 р. № 422. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 43. Ст. 1594.

627. Про затвердження Порядку ведення Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності : наказ М-ва фінансів України від 19 верес. 2018 р. № 766. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 74. Ст. 2500.

628. Про затвердження Порядку взаємодії електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявності заборгованості (податкового боргу) зі сплати податків, зборів, платежів, контроль за якими покладено на органи Державної фіскальної служби України, в учасника процедури закупівлі: наказ М-ва економічного розвитку і торгівлі України від 17 січ. 2018 р. № 37/11 / зареєстр. в М-ві юстиції України 5 лют. 2018 р. за № 139/31591. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 20. Ст. 670.

629. Про затвердження Порядку визначення регуляторної бази активів суб'єктів природних монополій, що провадять (мають намір провадити) господарську діяльність з транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами : Постанова Нац. комісії України, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 лип. 2017 р. № 966. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 5.

630. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на подання допомоги сільськогосподарським товаровиробникам, які постраждали внаслідок несприятливих погодних умов зимівлі озимих зернових культур у 2003 році : наказ М-ва аграрної політики України, М-ва фінансів України від 29 квіт.

2003 р. № 123/341 /zareestr. в М-ві юстиції України 15 трав. 2003 р. за № 371/7692, ідентифікатор: z0371-03. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 20. Ст. 901.

631. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, призначених для розвитку дорожнього господарства областей української частини Карпатського євро регіону (зокрема доріг Мукачеве – Львів, Татарів – Кам’янець-Подільський, Стрий – Мамалига : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2015 р. № 323. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 42. Ст. 1318.

632. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті Рахунковій палаті для розвитку електронного урядування у сфері контролю за виконанням державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2018 р. № 837. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 84. Ст. 2760.

633. Про затвердження Порядку використання у 2015 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2015 р. № 158. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 28. Ст. 800.

634. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу за функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та дотриманням умов спеціальних режимів їх діяльності : наказ М-ва економіки України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, М-ва фінансів України від 20 верес. 1999 р. № 114/600/496/221 / zareestr. в М-ві юстиції України 5 жовт. 1999 р. за № 677/3970, ідентифікатор: z0677-99. *Офіц. вісн. України*. 1999. № 41. Ст. 2054.

635. Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії Міністерства фінансів України з Державною фіскальною службою України та Державною казначейською службою України в процесі формування Реєстру заяв про повернення сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість : наказ

М-ва фінансів України від 3 берез. 2017 р. № 326. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 25. Ст. 730.

636. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ М-ва фінансів України від 23 верес. 2012 р. № 938. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 72. Ст. 2918.

637. Про затвердження Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовт. 2013 р. № 805. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 87. Ст. 3218.

638. Про затвердження Порядку надання інформації з реєстру страхувальників Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування : Постанова Пенсійного фонду України від 21 лип. 2017 р. № 16-1 /зареєстр. в М-ві юстиції України 17 серп. 2017 р. № 1017/30885. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 76. Ст. 2347.

639. Про затвердження Порядку обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Пенсійним фондом України для здійснення верифікації і моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами: Постанова Пенсійного фонду України від 4 жовт. 2017 р. № 21-1 / зареєстр. в М-ві юстиції України 6 груд. 2017 р. за № 1473/31341. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 1. Ст. 23.

640. Про затвердження Порядку оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листоп. 2016 р. № 1067. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 26. Ст. 737.

641. Про затвердження Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2015 р. № 676. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 74. Ст. 2446.

642. Про затвердження Порядку організації проведення допорогових закупівель у разі використання електронної системи закупівель : наказ М-ва економічного розвитку і торгівлі України від 19 черв. 2017 р. № 892 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0892731-17> (дата звернення: 23.10.2018).

643. Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Нац. агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 15 лют. 2018 р. № 44 / зареєстр. в М-ві юстиції України 28 лют. 2018 р. за № 251/31703. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 19. Ст. 647.

644. Про затвердження Порядку оформлення результатів документальних перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства : наказ Державної податкової служби України від 22 груд. 2010 р. № 984 (втратив чинність). URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovе-zakonodavstvo/nakazi/arhiv-nakaziv-dpa-ukraini/nakazi-za-2010-rik/50735.html> (дата звернення: 05.12.2017).

645. Про затвердження Порядку оформлення та оприлюднення результатів проведених Держаудитслужбою, її офісами та їх управліннями в областях державних фінансових аудитів : наказ Державної аудиторської служби України від 20 лют. 2017 р. № 39. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0039889-17> (дата звернення: 05.12.2017).

646. Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів : наказ М-ва фінансів України від 3 верес. 2013 р. № 787. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1650-13/paran18#n18> (дата звернення: 05.12.2017).

647. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2018 р. № 1147. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 1. (3 січ.).

648. Про затвердження Порядку проведення заходів державного

фінансового контролю Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що проводять діяльність, пов'язану з державною таємницею : наказ Державної аудиторської служби України від 24 листоп. 2017 р. № 240 / зареєстр. в М-ві юстиції України 15 груд. 2017 р. № 1519/31387. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 5. Ст. 227.

649. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF> (дата звернення: 05.12.2017).

650. Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листоп. 2018 р. № 934. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 90. Ст. 2986.

651. Про затвердження Порядку проведення перевірок платників податків з питань повноти нарахування і сплати податків під час здійснення контрольованих операцій : наказ М-ва фінансів України від 10 берез. 2016 р. № 344. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 34. Ст. 1344.

652. Про затвердження Порядку реєстрації суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів, форм та форматів даних для оприлюднення такої інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів : наказ М-ва фінансів України від 22 черв. 2018 р. № 575 / за реєстр. в М-ві юстиції України 18 лип. 2018 р. за № 835/32287. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 59. Ст. 2073.

653. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2018 р. № 544. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 57. Ст. 1987.

654. Про затвердження Порядку розподілу у 2017 році конфіскованих

коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квіт. 2017 р. № 272. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/272-2017-%D0%BF> (дата звернення: 05.12.2017).

655. Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів : наказ М-ва фінансів України від 24 січ. 2012 р. № 44. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 14. Ст. 519.

656. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 250. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 36. Ст. 1080.

657. Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів : наказ М-ва фінансів України від 22 груд. 2011 р. № 1691. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 6. Ст. 228.

658. Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків: наказ М-ва фінансів України від 2 черв. 2015 р. № 524. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 57. Ст. 1873.

659. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету : наказ М-ва фінансів України від 14 лип. 2017 № 637. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 68. Ст. 2057.

660. Про затвердження Правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці : Постанова Національного банку України від 14 лип. 2006 р. № 267. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 32. Ст. 2330.

661. Про затвердження примірною Положення про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за

рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : наказ М-ва регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 17 квіт. 2015 р. № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074858-15#n8> (дата звернення : 05.12.2018).

662. Про затвердження режимів рибальства у 2018 році : наказ М-ва аграрної політики та продовольства України від 29 груд. 2017 р. № 710 / зареєстр. в М-ві юстиції України 12 січ. 2018 р. за № 47/31499. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 9. Ст. 340.

663. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 85. (11 трав.).

664. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серп. 2018 р. № 883. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 86. Ст. 2824.

665. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серп. 2018 р. № 883. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 86. Ст. 2824.

666. Про затвердження Статистичного класифікатора органів державного управління : наказ Державної служби статистики України від 16 листоп. 2015 р. № 330. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0330832-15> (дата звернення: 05.12.2017).

667. Про затвердження Тимчасового положення про порядок передачі у державну власність частки (паїв, акцій) статутного фонду суб'єктів недержавної форми власності у разі отримання ними відповідних обсягів бюджетних капітальних вкладень : наказ М-ва економіки України, М-ва фінансів України, Фонду державного майна України, Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 2 квіт. 1999 р. № 49/104/596/12. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0276-99> (дата звернення : 06.12.2018).

668. Про затвердження типових форм бюджетних запитів для

формування місцевих бюджетів : наказ М-ва фінансів України від 17 лип. 2015 р. № 648. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 66. Ст. 2198.

669. Про затвердження Типової технологічної схеми пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна : наказ Держкомкордону України, Держмитслужби України, Мінтрансу України від 5 берез. 2001 № 152/165/130 / зареєстр. в М-ві юстиції України 19 берез. 2001 р. за № 248/5439. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 12. Ст. 519 (втратив чинність).

670. Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет : наказ М-ва фінансів України від 3 серп. 2018 р. № 668 /зареєстр. в М-ві юстиції України 21 серп. 2018 р. за № 953/32405. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 69. Ст. 2342.

671. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1088. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 7. Ст. 270.

672. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2464-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 61. Ст. 2108.

673. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 верес. 1991 р. № 1560-XII. *ВВР України*. 1991. № 47. Ст. 646.

674. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. *ВВР України*. 1992. № 48. Ст. 650.

675. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 20. Ст. 619.

676. Про контроль за використанням окружними виборчими комісіями одномандатних виборчих округів коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України 31 березня 2002 р. :Постанова Центральної виборчої комісії від 26 лип. 2002 р. № 981. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0981359-02> (дата звернення : 01.12.2018).

677. Про Координаційну раду з питань реформування державного

управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 335. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 42. Ст. 1577.

678. Про Механізм управління коштами, що згідно із законодавством надходять до Державного та місцевих бюджетів на фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування України : наказ М-ва фінансів України, Державного агентства автомобільних доріг України від 13 берез. 1998 р. № 60/46. *Офіц. вісн. України*. 1998. № 13. С. 260.

679. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *ВВР України*. 1997. № 24. Ст. 170.

680. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *ВВР України*. 1999. № 20/21. Ст. 190.

681. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листоп. 2015 р. № 772-VIII. *ВВР України*. 2016. № 1. Ст. 2.

682. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. *ВВР України*. 1999. № 29. Ст. 238.

683. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *ВВР України*. 2018. № 31. Ст. 241.

684. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070/2011. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 94. Ст. 3419.

685. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *ВВР України*. 2015. № 40/41. Ст. 379.

686. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. *ВВР України*. 1998. № 27/28. Ст. 181.

687. Про нормативно-правові акти : проект Закону України, внесений Ю. Р. Мірошніченком (№ 142). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 (дата звернення: 05.12.2017).

688. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січ.

2001 р. № 2245-III. *ВВР України*. 2001. № 15. Ст. 73.

689. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1961-IV. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 30, т. 1. Ст. 2000.

690. Про окремі заходи щодо забезпечення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 черв. 2014 р. № 214. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 53. Ст. 1414.

691. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п> (дата звернення: 05.12.2017).

692. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *ВВР України*. 2007. № 29. Ст. 389.

693. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. *ВВР України*. 1993. № 13. Ст. 110.

694. Про особливості функціонування банківської системи України в умовах воєнного стану : Постанова Національного банку України від 28 листоп. 2018 р. № 132. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 100. Ст. 3347.

695. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Конституційному Суду України на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 груд. 2017 р. № 845-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 230. С. 4.

696. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2346 (ред. від 23 лип. 2015 р.). *ВВР України*. 2001. № 29. Ст. 137.

697. Про повернення на доопрацювання проекту Закону України про ратифікацію Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та

розвитку : Постанова Верховної Ради України від 5 груд. 2017 р. № 2219-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2219-19> (дата звернення: 25.12.2017).

698. Про покладення спеціального обов'язку для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2018 р. № 834. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 193. (13 жовт.).

699. Про Положення про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 55. Ст. 1507.

700. Про Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 69. Ст. 1936.

701. Про Порядок фінансування окружних комісій з всеукраїнського референдуму та дільничних комісій з всеукраїнського референдуму закордонних ділянок за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 верес. 2013 р. № 198 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0198359-13> (дата звернення : 05.12.2018).

702. Про прикордонний режим : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лип. 1998 р. № 1147. *Офіц. вісн. України*. 1998. № 30. Ст. 1127.

703. Про проведення незалежного аудиту баз даних та інформаційних ресурсів, що використовуються Державною фіскальною службою, та затвердження Порядку здійснення контролю, в тому числі моніторингу Міністерством фінансів адміністрування Державною фіскальною службою баз даних та інформаційних ресурсів, що використовуються для адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2017 р. № 484. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 58. Ст. 1749.

704. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-

VIII. *ВВР України*. 2016. № 9. Ст. 89.

705. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 верес. 2014 р. № 1664-VII. *ВВР України*. 2014. № 43. Ст. 2033.

706. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. *ВВР України*. 1997. № 38. Ст. 249.

707. Про Рахункову палату : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII. *ВВР України*. 2015. № 36. Ст. 360.

708. Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» : рішення Рахункової палати від 21 лют. 2017 р. № 5-2. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1261827> (дата звернення: 05.12.2017).

709. Про результати аудиту ефективності адміністрування доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України : рішення Рахункової палати від 27 черв. 2017 р. № 13-5. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752818/R_RP_13-5_2017.pdf?subportal=main (дата звернення: 05.12.2017).

710. Про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. *Бюлетень Рахункової палати України*. 2017. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751519/R_RP_8-7_2017.pdf (дата звернення: 05.12.2018).

711. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 лип. 2017 р. «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році» : Указ Президента України від 11 лип.

2017 р. № 183/2017. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 58. Ст. 1744.

712. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Концепцію забезпечення контррозвідувального режиму в Україні» : Указ Президента України від 6 жовт. 2017 р. № 310/2017. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 88. Ст. 2681.

713. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1993 р. № 15 (втратив чинність). *Укр. інвест. газета*. 2000. № 24.

714. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лют. 2012 р. № 4452-VI. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 22. Ст. 824.

715. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. *ВВР України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

716. Про створення Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та участь України у міжнародних авіаційних організаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 верес. 1993 № 819. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-93-п> (дата звернення : 28.01.2017).

717. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5205-VI. *ВВР України*. 2013. № 32. Ст. 410.

718. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 23. Ст. 920.

719. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 4. Ст. 67.

720. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 310-р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 41. Ст. 1458.

721. Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних

закупівель лікарських засобів та медичних виробів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 582-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/582-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.12.2017).

722. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124> (дата звернення: 05.12.2017).

723. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 24. Ст. 680.

724. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 23. Ст. 659.

725. Про схвалення Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2017 р. № 570-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 160.

726. Про тимчасовий порядок використання надходжень в іноземній валюті : Декрет Кабінету Міністрів від 19 лют. 1993 р. № 16-93 (втратив чинність). *ВВР України*. 1993. № 17. Ст. 185.

727. Про уповноваження О. Данилюка на підписання Протоколу про внесення змін до Конвенції між Україною і Королівством Нідерланди про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи і майно : розпорядження Президента України № 186/2017-рп. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1862017-rp-22762> (дата звернення: 05.12.2017).

728. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. № 185-V (ред. від 25 черв. 2016 р.). *Офіц. вісн. України*. 2006.

№ 41. Ст. 2726.

729. Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 868. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 87. Ст. 2907.

730. Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 104. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 18. Ст. 722.

731. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 груд. 2011 р. № 4107–VI. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 2. Ст. 50.

732. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *ВВР України*. 2011. № 38. Ст. 385.

733. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV. *ВВР України*. 2006. № 31. Ст. 268.

734. Проблемы теории государства и права : учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / С. С. Алексеев, И. Я. Дюрягин, В. Б. Исаков и др. ; под ред. С. С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. 446 с.

735. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 груд. 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення : 05.12.2017).

736. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28 груд. 2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення : 05.01.2019).

737. Проневич О. С. Інституційні засади адаптації законодавства України до *acquis communautaire*: стан легального закріплення і перспективи вдосконалення. *Право та безпека*. 2016. № 3. С. 32–39. URL: http://pb.univd.edu.ua/?action=publications&pub_id=396900&mid=8&year=2016 (дата звернення: 05.12.2017).

738. Проценко Т. О. Правове регулювання адміністрування податків і

митних платежів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 36 с.

739. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 400 с.

740. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 602 с.

741. Публічний звіт голови Казначейства Тетяни Слюз про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/%20ЗВІТ%20ГОЛОВИ%20ДКСУ%202018.pdf> (дата звернення : 20.01.2019).

742. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.

743. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Юрид. думка, 2010. 140 с.

744. Рекомендації з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою палатою : рішення Рахункової палати від 10 листоп. 2015 р. № 8-5. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/vr8_5150-15 (дата звернення: 05.12.2017).

745. Рекуненко Т. О. Адміністративно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів Державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.

746. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : монографія / кол. авт., наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

747. Риск в сфере публичного и частного права / ред. Ю. А. Тихомиров, М. А. Лапина. Москва : ОТ и ДО, 2014. 310 с.

748. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. Москва : Юрист, 2000.

604 с.

749. Рішення в адміністративних справах. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 10 (134). URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/D92861D0953D531CC22579370045D> (дата звернення: 05.12.2017).

750. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Газус Досьер унд Фордетекнік ГмбХ проти Нідерландів від 23 лют. 1995 р. URL: <http://www.eurocourt.org.ua> (дата звернення: 05.12.2017).

751. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Козлова Дмитра Олександровича щодо офіційного тлумачення положень другого речення преамбули Закону України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань» від 11 лип. 2013 р. № 7-рп/2013. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 57. Ст. 2062.

752. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009. *Офіц. вісн. України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

753. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 57 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 20 трав. 2009 р. справа № 1-16/2009. *Офіц. вісн. України*. 2009. № 40. Ст. 1357.

754. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких

законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 38. Ст. 1272.

755. Рогачов Ю. М. Публічне адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 17 с.

756. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура. *Государство и право*. 1996. № 9. С. 84–92.

757. Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації «Про цільову одноразову допомогу малозабезпеченим верствам населення на компенсацію різниці в цінах на хліб у зв'язку з його подорожчанням у 2003 році» від 14 листоп. 2003 р. № 399. URL: <http://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/61/644> (дата звернення : 05.12.2017).

758. Розпутенко І .В. Теорія публічних фінансів : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009. 64 с.

759. Россіхіна Г. В. Класифікація фінансово-правових норм. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. № 1 (37). С. 211–217.

760. Россіхіна Г. В. Теоретичні проблеми застосування правових норм, що регулюють публічну фінансову діяльність : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 36 с.

761. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за заг. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

762. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр.* / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса : НУ «ОЮА», 2003. Вип. 19. С. 371–375.

763. Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях : монография. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 9.

764. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. Москва : Щит-Москва : Щит-М, 2000. 263 с.

765. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

766. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. 36 с.

767. Рябченко О. П. До питання про визначення предмету адміністративного права. *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку: зб. наук. пр. за матеріалами I Міжнар. наук.-практ. конф. (21 трав. 2016 р.)*. Харків : Плеяда, 2016. С. 85–87.

768. Сабанти Б. М. Теория финансов : учеб. пособие. Москва : Менеджер, 2000. 192 с.

769. Савранчук Л. Л. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 16 с.

770. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

771. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Форум права: електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом / ХНУВС*. Харків, 2013. № 3. С. 520–528. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FPindex.htm_2013_3_87.pdf (дата звернення: 21.06.2017).

772. Сазонець І. Л., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ., 2006. 264 с.

773. Саидов А. Х. Международное право прав человека : учеб. пособие.

Москва : Ин-т государства и права Рос. акад. наук, 2002. С. 166–167.

774. Самань В. В. Організаційно-правові засади забезпечення фіскальної функції держави органами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.

775. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты. Одесса : Одес. гос. юрид. акад., 1998. 122 с.

776. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2002. 321 с.

777. Світлична Ю. О. Деякі питання адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 78–83.

778. Селіванов А. О. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України. *Право України*. 2002. № 2. С. 34–38.

779. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. Київ : ВД «Ін Юре», 2008. 120 с.

780. Семчик О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок : монографія. Київ : Юрид. думка, 2010. 204 с.

781. Сергеев А. В. Административно-правовые режимы, используемые в сфере защиты информации. *Военное право: электронный журнал*. 2017. № 3. С. 63–70. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/6608> (дата обращения: 14.12.2018).

782. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / за заг. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2014. 132 с.

783. Словник банківських термінів / А. Г. Загородній, О. М. Сліпушко, Г. Л. Вознюк та ін. Київ : Аконіт, 2000. 608 с.

784. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. : Л. О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. 1081 с.

785. Собакаръ А. О. Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 20 с.

786. Соболев Р. Г. Регіональне управління економічними процесами : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02. Харків, 2005. 20 с.

787. Собрание сочинений К. Д. Кавелина. Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1897–1900. Т. 4 : Этнография и правоведение: история русского права и законодательства, гражданское право и правоведение вообще, гражданское уложение : исследования, очерки и заметки К. Д. Кавелина / с примеч. проф. Д. А. Корсакова. 1900. 1348 с.

788. Советское административное право. Основы управления народным хозяйством / ред. Ю. М. Козлов и др. Москва : Юрид. лит., 1981. 280 с.

789. Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. Москва : Юрид. лит., 1978. 344 с.

790. Соколова І. Публічно-правовий режим як правова категорія: загальна характеристика, ознаки, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 4 (83). С. 29–39.

791. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований : монографія. Москва : Юриспруденция, 2009. 161 с.

792. Соколова Э. Д. Финансовая система России: дискуссионные проблемы в юриспруденции. *Ежегодник Международной ассоциации финансового права : сб. науч. работ*. Москва : Изд-во МАФП, 2006. С. 42–43.

793. Сокуренько В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 40 с.

794. Соловйова Ю. О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Донецьк, 2011. 22 с.

795. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.

12.00.07. Харків, 2007. 21 с.

796. Солошкіна І. В. Ліцензування діяльності фінансових установ. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2016. Вип. 21. С. 66–69.

797. Солошкіна І. В. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері фінансових послуг України. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. Вип. 20. С. 75–78.

798. Солошкіна І. В. Шляхи удосконалення податкового контролю в Україні. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2014. Вип. 18. С. 77–80.

799. Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) : Рекомендації, Міжнар. док. від 25 верес. 2003 р. / FATF ; Кабінет Міністрів України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835_001 (дата звернення: 05.12.2017).

800. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.

801. Станіслав Яценко. Життя. Наука. Правотворчість / уклад. С. Д. Шапченко, І. С. Яценко. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 215 с.

802. Старинський М. В. Валютні правовідносини: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2016. 39 с.

803. Старинський М. Визначення поняття «валютні правовідносини». *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 52–56.

804. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 1999. 19 с.

805. Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття / затв. Постановою правління

Фонду загальнообов'язк. держ. соц. страхування України на випадок безробіття від 6 лип. 2000 р. № 2 (у ред., що затв. Постановою правління Фонду від 14 жовт. 2010 р. № 204, зі змінами, внесеними згідно з постановами правління Фонду від 21 лип. 2011 р. № 269, 26 лип. 2012 р. № 339). URL: <https://www.dcz.gov.ua/storinka/dokumenty-shcho-regulyuyut-diyalnist-fondu> (дата звернення: 05.12.2017).

806. Статут Фонду соціального страхування України / затв. Постановою правління Фонду соц. страхування України від 3 квіт. 2015 р. № 8 (у ред. Постанови правління Фонду соц. страхування України від 11 квіт. 2017 р. № 28). URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/doccatalog/document?id=948221> (дата звернення: 05.12.2017).

807. Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О. Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 557 с.

808. Стоєцький О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 197 с.

809. Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики. *Новая технократическая волна на Западе*. Москва : Прогресс, 1986. С. 397.

810. Стратегічний план діяльності міністерства економічного розвитку і торгівлі України на 2017–2021 роки / затв. Першим віце-прем'єр-міністром України 28 серп. 2018 р. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ProgramiTaPlaniEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini> (дата звернення : 05.11.2018).

811. Суспільні фінанси України : навч. посіб. / за ред. М. І. Карліна. Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки, 2008. 260 с.

812. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 211 с.

813. Теория государства и права : курс лекц. / под. ред. Н. И. Матузова,

А. В. Малько. 2-е изд. Москва : Юристъ, 2000. 173 с.

814. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев и др. ; под. ред. А. С. Пиголкина. Москва : Юрайт-Издат, 2006. С. 457.

815. Теория государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1985. 480 с.

816. Теория управления социалистическим производством / под ред. О. В. Козловой. 2-е изд. Москва : Экономика, 1993. 432 с.

817. Теорія держави і права. Академ. курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

818. Теремецький В. І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості. *Право та державне управління: зб. наук. пр.* Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2012. № 1. С. 104–108.

819. Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Диска плюс, 2012. 648 с.

820. Тиктин Г. И. Очерки по общей теории публичных финансов. *Отдельный оттиск «Журнала Научно-исследовательских Кафедр в Одессе»*. 1926. Т. II, № 2. 51 с.

821. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

822. Титов А. С. Налоговое администрирование и контроль. Москва : ВК, 2007. 410 с.

823. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. Москва : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2001. С. 400–401.

824. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полн. курс. Москва : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2005. 697 с.

825. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва : Юринформцентр, 1998. 798 с.

826. Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в

законодательной деятельности. *Юридическая техника. Ежегодник № 9*. Н. Новгород, 2015. С. 46–52.

827. Тихомиров Ю. А. Научная организация управления. Москва : Сов. Россия, 1973. 173 с.

828. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. Москва : БЕК, 1995. 485 с.

829. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монограф. учебник. Москва : Эксмо, 2008. 446 с.

830. Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.

831. Ткаленко О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації щодо попередження насильства в сім'ї відносно дітей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 19 с.

832. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична*. 2009. Вип. 49. С. 101–105.

833. Томнюк Т. Л. Адміністрування податків в Україні: організація та напрямки розбудови : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль, 2009. 20 с.

834. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. *Государство и право*. 2002. № 9. С. 19–25.

835. Трихліб К. О. Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2014. 19 с.

836. Туркова Ю. В. Организационно-правовой механизм регулирования федеральной государственной службы России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Санкт-Петербург, 2003. 19 с.

837. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 21 с.

838. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та

Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 черв. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75, Т. 1. С. 83.

839. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України : монографія / А. М. Соколовська та ін. ; за ред. Т. І. Єфименко ; Держ. навч.-наук. установа «Академія фінансового управління». Київ, 2015. 444 с.

840. Україна 2016–2017: ознаки прогресу та симптоми розчарування (аналітичні оцінки) / Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy> (дата звернення: 05.12.2017).

841. Україна. Оцінювання системи врядування / Governance Assessment. March 2006 ; пер. з англ. О. Шаленко ; за наук. ред. І. Ібрагімової ; вип. ред. А. Вишневський. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2007. 248 с.

842. Упоров И. В., Старков О. В. Финансовое право : учебник. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 359 с.

843. Управление организацией : учебник / под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой, Н. А. Саломатина. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2008. 736 с.

844. Управление экономикой и финансами: организационно-правовое исследование : монография. Москва : Русайнс, 2016. 380 с.

845. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Державної аудиторської служби України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 8 листоп. 2016 р. № 71-у/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v071u710-16> (дата звернення: 05.12.2017).

846. Фатеев П. П. Механизм административно-правового регулирования : учеб. пособие. Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВД РФ, 2004.

59 с.

847. Финансы СССР : учебник / под. ред. Н. Г. Сычева, Б. Г. Болдырева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Финансы и статистика, 1984. 303 с.

848. Финансы: Оксфордский толковый словарь. Англо-русский / под общ. ред. И. М. Осадчей. Москва : Весь мир, 1997. 496 с.

849. Філософсько-соціологічні аспекти сучасного інформаційного суспільства : монографія / за заг. ред. О. Ю. Панфілова. Харків : Данилко Н. С., 2017. 388 с.

850. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. / Т. О. Кізима, Н. Я. Кравчук, В. П. Горин та ін. ; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль : Екон. думка, 2013. 287 с.

851. Фінансове право : курс лекц. / наук. кер. авт. кол. В. А. Предборський. Київ : Правові джерела, 1998. 319 с.

852. Фінансове право : навч. посіб. / Савченко Л. А., Цимблюк А. В., Шкарупа В. К. та ін. Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. 85 с.

853. Фінансове право : підручник / відп. ред. О. П. Гетманець. Харків : Еспада, 2008. 416 с.

854. Фінансове право : підручник / Є. О. Алісов, Д. О. Білінський, О. О. Головашевич та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків : Право, 2013. 399 с.

855. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. П. Гетманець. Вид. 2-ге, допов. і перероб. Харків, 2015. URL : <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/327/новый.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 05.12.2017).

856. Фінансове право : посіб. для підгот. до іспитів / О. О. Головашевич та ін. Харків : Право, 2017. 228 с.

857. Фінансовий менеджмент : навч. посіб. / Т. В. Калінеску, В. С. Альошкін, В. Г. Кудіна ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. 372 с.

858. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної

адміністрації: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. Запоріжжя, 2012. 18 с.

859. Франк Ф. Философия науки. Москва : Изд-во иностр. лит., 1960. С. 65.

860. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 510 с.

861. Харитонов О. І. Адміністративне право як прояв публічного права. *Наукові праці Одес. нац. юрид. акад.* Т. 1. 2002. С. 228–235.

862. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.

863. Харитонов О. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Акад. правових наук України*. Харків : Право, 2002. № 1 (28). С. 36–46.

864. Химичева Н. И. Финансовое право : учебник. Москва : БЕК, 1995. С. 80.

865. Хмелінін В. О. Публічне адміністрування водними ресурсами України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 22 с.

866. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. *Tacis services DGIA, European Commision*. 1995. 327 с.

867. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов / ред. В. Г. Стрекозов. 3-е изд., доп. и испр. Москва : Интерстиль ; Омега-Л, 2008. 384 с.

868. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие / под. ред. проф. В. Г. Стрекозова. Москва : ДТД, 1995. С. 341–342.

869. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы : Каржы-каражат, 1995. 224 с.

870. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності

(політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.

871. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 11. Ст. 461.

872. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1983. 80 с.

873. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теор.-прав. аналіз : монографія / Г. В. Чапала ; Акад. правових наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Право, 2006. 219 с.

874. Чебан В. М. Правові форми фінансової діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 1998. 16 с.

875. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

876. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2008. 20 с.

877. Чинчин М. М. Правові основи податкового адміністрування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2013. 22 с.

878. Чиркин В. Е. О публичной власти. (Постановка проблемы). *Государство и право*. 2003. № 10. С. 8–15.

879. Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. Москва : Юристъ, 2004. 475 с.

880. Чубейко В. І. Адаптація законодавства України до принципів права Європейського Союзу. *Молодий вчений*. 2018. № 11 (63). С. 152–155.

881. Чумак В. В. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 93–96.

882. Чуприна Ю. Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2016. 216 с.

883. Чухлебов І. О. Правове регулювання забезпечення кадрової

політики органу публічної адміністрації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 285 с.

884. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25–29.

885. Шаповал Р. В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 36 с.

886. Шаповал Р. В., Ключко В. О. Вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України. *Наше право*. 2014. № 6. С. 5–9.

887. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 1 (4). С. 295–304. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10syppmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf) (дата звернення: 05.12.2017).

888. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2017. 439 с.

889. Швець М. Концептуальні засади побудови систем управління інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів. *Вісник Академії управління МВС : наук. журн. / Акад. упр. М-ва внутр. справ України*. Київ : Вид-во АУ МВС, 2007. № 1. С. 15–30.

890. Шевченко А. В. Правові основи організації державного управління в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 3. С. 112–115.

891. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2005. 20 с.

892. Школик А. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі. *Вісник Львів. ун-ту. Серія*

«Юридична». 2012. Вип. 55. С. 134–138.

893. Шмельова Г. Концепція закону: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 1992. № 1. С. 37–39.

894. Шморгун О. С. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 272 с.

895. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.

896. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права : електрон. наук. фах. вид. з вільн. доступом* / ХНУВС. Харків, 2011. № 2. С. 1055–1061. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf> (дата звернення : 05.12.2017).

897. Шопіна І. М. Щодо розмежування між адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим впливом. *Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. / Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля*. Луганськ : СХУ ім. В. Даля, 2011. Вип. 20. С. 535–540.

898. Шулатова І. С. Зasadничі особливості створення Державної фіскальної служби України та встановлення її спеціального статусу. *Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ*. 2015. № 2 (69). С. 203–208.

899. Шутак І. Д. Роль юридичної конструкції у процесі тлумачення норм права. *Правове регулювання суспільства та проблем юридичної техніки : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (Івано-Франківськ, грудень 2015 р.)*. Івано-Франківськ : Лабораторія академ. досліджень правового регулювання та юрид. техніки, 2015. С. 6–11.

900. Шутак І. Д. Юридична техніка : курс лекц. Дрогобич : Коло, 2015. 228 с.

901. Шутова О. С. Вільні економічні зони як різновид територіальних податкових звільнень. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2013. № 1. С. 157–161.

902. Щодо проведення зустрічних звірок : лист Державної фінансової

інспекції України від 15 трав. 2015 р. № 02-18/507. *Баланс-Бюджет*. 2015. № 40. С. 21.

903. Щодо проведення інвентаризації: лист Державної фінансової інспекції України від 13 січ. 2014 р. № 25-14/50. *Бухгалтер*. 2014. № 8.

904. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році». URL: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077> (дата звернення: 05.12.2017).

905. Энг М. В., Лис Ф. А., Мауер Л. Дж. Мировые финансы : пер. с англ. Москва : ДеКА, 1998. 768 с.

906. Юридичний словник-довідник : за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Феліна, 1996 . С. 658.

907. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Нац. акад. прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.

908. Якимчук Н. Я. Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні : автореф. дис.. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 40 с.

909. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Москва : Аспект Пресс, 1996. 318 с.

910. Яндиев М. И. Государственные и муниципальные финансы. Москва : МГУ ; ТЕИС, 2000. С. 5.

911. Янжул И. И. Финансовое право : руководство для студентов юрид. ф-та 3-го и 4-го семестров : соч. И. И. Янжула, орд. проф. Моск. ун-та. Москва : Тип. А. И. Мамонтова и К°, 1885. 239 с.

912. Ярмач І. М. Нормативне закріплення принципів фінансового контролю. *Наше право*. 2013. № 11. С. 184–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_11_32 (дата звернення: 05.12.2017).

913. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2011. 239 с.

914. Яцуба В. Г. Кадрове забезпечення державного управління

(організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 1999. 19 с.

915. Ященко К. Місце гармонізації в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейських Співтовариств. *Український часопис міжнародного права : наук.-практ. журн.* / Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка ; ВГО «Українська асоціація міжнар. права» ; Юрид. фірма «Проксен». Київ : Київ. ун-т, 2003. № 1. С. 55–61.

916. Ященко Т. В. Правова природа адміністративних актів. *Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн.* / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Київ. ун-т, 2016. № 1. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/536-pravova-priroda-administrativnih-aktiv> (дата звернення : 05.12.2017).

917. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. *Worldwide Governance Indicators. The World Bank.* 2006. P. 2.

918. A Dictionary of Business and Management. *Oxford University Press*, 2006 ; Encyclopedia.com, March 30, 2009. URL: <http://www.encyclopedia.com>

919. Act on public finance of the Republic of Poland, 8 December 2006. *Journal of Laws.* 2006. 29 December. № 249, item 1832.

920. Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia : materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź : Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000. S. 349.

921. Badia F. La Public Governance come governo delle relazioni fra diversi soggetti istituzionali su un territorio. Il caso di un'agenzia di ambito territoriale ottimale. *Azienda Pubblica.* 2007. vol. 20, n. 4. ottobre – dicembre. P. 653–673.

922. Balk W. L. Managerial reform and professional empowerment in the public service. Westport : Quorum Books, 1996. 203 p.

923. Barilari A., Bouvier M. La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. Paris: LGDJ, 2004. 272 p.

924. Barnard Chester I. The Functions of the Executive : (Thirtieth Anniversary ed.). *Cambridge, MA: Harvard University Press.* 1968. 334 p.

925. Bird R. M. Administrative Dimensions of Tax Reform. *International Bureau of Fiscal Documentation*. 2004. MARCH. P. 134–150.
926. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. P. 26.
927. Boulet L. De la science administrative a la Gestiologie. *Les problèmes théoriques de la science administrative; edité par Janusz Niczyporuk*. Bruxelles ; Paris, 2012. P. 25– 35.
928. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances. URL: <https://www.economie.gouv.fr/vous-orienter/organigramme/bruno-le-maire-ministre-economie>. (дата звернення : 05.12.2017).
929. Buchanan J. The Public Finances. Homewood : Richard D. Irwin, 1960. 553 p.
930. Budget Reform and State Modernization in France. URL: http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16_1_2.htm. (дата звернення: 04.09.2018).
931. Carrion-i-Silvestre M. E., Toni M. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain. *Public Finance Review*. 2008. № 36. P. 194–218.
932. Chang R., Velasco A. Financial Crises in Emerging Markets: a Canonical Model. *Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper*. 1998. № 98–100. URL: http://www.appropriate-economics.org/materials/fmancial_crises_in_emerging_markets_-_Chang_n_Velasco.pdf.
933. Christensen T. Fimreite A. L., Lægreid P. Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*. December 2014. Volume 14, Issue 4. P. 439–456.
934. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union : *Protocols. Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 : Official Journal*. 2012. November 26. P. 326. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>.
935. Corruption Prevention in Public Administration in the Countries of the Baltic Sea Region. Riga, 2008. P. 28. URL:

https://www.knab.gov.lv/upload/free/parskati/revised_study_on_corruption_prevention.pdf (дата звернення : 05.12.2017).

936. Daniel Oto-Peralias, Diego Romero Avila. Legal Traditions, Legal Reforms and Economic Performance: Theory and Evidence. URL: <https://www.springer.com/gp/book/9783319670409>

937. De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*. 2013. № 26 (1). P. 4–16.

938. Dunsire A. Administration: The Word and the Science. London : Martin Robertson, 1973. 262 p.

939. Edoardo Ch. Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison / Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella ; Matt are 11 a, E.G. (eds.). XIII. P. 409.

940. Ernst Haas. Technological Self-Reliance for Latin America: the OAS Contribution. *International Organization*. 1980. Vol. 34. Issue 04. P. 541–570.

941. EU law and publications. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

942. Fama E. F., Miller M. H. The Theory of Finance. New York etc. : Holt ; Rinehart and Winston, 1972. P. 1.

943. Flynn N. Public sector management. London : Harvester Wheatsheaf, 1993. 213 p.

944. Frankfurter F. The Task of Administrative Law. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*. 1927. Vol. 75, № 7. P. 614–621. URL: http://www.jstor.org/stable/3307587?seq=1#fndtn-page_scan_tab_contents.

945. Frederic T. NPA to NPM: thirty years of progress. *Public Administration Times*. 1998. № 21. P. 1–2.

946. Fredison Gerge H. Potere di stato: e nuovo paradigma d'amministrazione. Milano : Frank, 1991. 372 p.

947. Freimuth Christoph. Die Gewährleistung der IT-Sicherheit Kritischer Infrastrukturen. Am Beispiel der Pflichten des IT-Sicherheitsgesetzes und der RL

(EU) 2016/1148. *Schriften zum Öffentlichen Recht*. 2018. Vol. 1388. URL: <https://elibrary.duncker-humblot.com/publication/b/id/43037/>

948. Gonzales A. J. Formal organization. *Encyclopedia of Governance*. 2007. URL: <https://www.britannica.com/topic/formal-organization>.

949. Good governance: Guiding principles for implementation / The Australian Government's Overseas Aid Program. *The Australian Agency for International Development, Canberra*. 2000. August. P. 3.

950. Grabbe H. European Union Conditionality and the Acquis Communautaire. *International Political Science Review*. 2002. July 1. P. 249–268.

951. Graham S. Public Sector Management in New Zealand. Lessons and Challenges / Centre for Law and Economics Australian National University. Canberra; Melbourne; Wellington, 2001. P. 1.

952. Herbert A. S. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. 1997. 384 p.

953. Hood Ch. A public management for all seasons? *Public Administration*. March 1991. Vol. 69, Issue 1. P. 3–19.

954. Introduction to the Public Sector Governance and Accountability Series. URL: www.worldbank.org.

955. Jerzy Stefan Langrod. *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej*. Kraków: Kantor Wydaw. "Zakamycze", 2003. 400 s.

956. John S. Bell: *Comparative Administrative Law*. Mathias Reimann und Reinhard Zimmermann (Hrsg.). *Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2008. S. 1262–1264.

957. Jörn E. Comparing the autonomy of international public administrations: An ideal-type approach. *Public Administration*. September 2017. Vol. 95, Issue 3. P. 555–570.

958. Karpen V. Amministrazione di statale in Stato il diritto: organizzare di sfere servizi. *Pev de administracion public*. 1999. № 12. P. 249–298.

959. Keeling D. *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.

960. Kelly R., Zainab M. Implementing Property Tax Reform in Tanzania / Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, 2000. Working Paper WP00RK1. URL: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/8_KellyMusunu00.pdf.

961. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Dz. U. z 1960 r. № 30, poz. 168, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

962. Krasner S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. 36, 2, Spring 1982. P 185–205. URL: <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>.

963. Lastra Rosa M. The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe. 2003–2004 : Colum. J. Eur. L. 49. URL: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeul10&div=8&id=&page=>.

964. Le Conseil constitutionnel a validé la quasi-totalité du projet de loi de finances pour 2018 et de la loi de finances rectificative pour 2017. URL: <https://www.economie.gouv.fr/conseil-constitutionnel-valide-quasi-totalite-projet-loi-finances-2018>.

965. Lipowicz I., Niewiadomski Z. Istota administracji. *Prawo administracyjne, LexisNe*. Warszawa, 2007. S. 20–22.

966. Macarel L. A. Des tribunaux administratifs ou introduction a l'étude de la jurisprudence administrative. Paris : Bureau du recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1828. P. 4–5.

967. Maliarova Valeriia, Klimova Svitlana. Public interest in government finance management. *Social and Economic Aspects of Education in Modern Society: Proceedings IV International Scientific and Practical Conference* (Warsaw, July 19, 2018). Warsaw, 2018. P. 19–26.

968. Maritani M. Contemporaneo a tecnologia amministrazione del stato e sviluppo dell'economico. Roma : SDN, 1998. 238 p.

969. Masuda Y. The Information Society as Postindustrial Society. Washington : Word Future Soc., 1983. 523 p.

970. Matikainen T. Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana:

Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta : doctoral dissertation (monograph) / Helsingfors universitet, juridiska fakulteten. University of Helsinki, 2014. URL: <http://hdl.handle.net/10138/42472>.

971. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Muenchen, 2006. S. 178.

972. Musgrave R. A., Musgrave P. B. Public Finance in Theory and Practice, fifth edition, McGraw-Hill, 1989. 627 p.

973. Niewiadomski Z., Hauser R., Wrobel A. Pojście administracji publicznej. *System Prawa Administracyjnego, t. 1: Instytucje prawa administracyjnego*; C. H. Beck / Instytut Nauk Prawnych PAN. Warszawa, 2010. S. 18.

974. Osborne S. The new public governance? *Public Management Review*. 2006. № 8 (3). P. 377–387.

975. Ostrom V. The intellectual crisis in American Public Administration. University Alabama Press; 3rd edition. 2007. 262 p.

976. Pal L. «There ought to be a law!» Instrument Choice: An Overview of the Issues / Research and Statistics Division of the Department of Justice (Canada) II URL: http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rp02_10-dr02_10/rp02_10.pdf>

977. Peine F.-J. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg, C.F.: Müller Verlag, 2006. S. 65–66.

978. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. N-Y.: Oxford University Press; 3 edition. 2011. 392 p.

979. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Univers. Press, 2004. 240 p.

980. Portuese A., Gough O., Tanega J. The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency. *European Journal of Law and Economics*. August 2017, Volume 44, Issue 1. P. 131–156. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10657-014-9435-2>.

981. Proportionality principle. *EUR-Lex*. EU, 2017. URL: <http://eur->

lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html

982. Public Administration in Austria / ed. Federal Chancellery. Vienna : Federal Chancellery, 1992. P. 215.

983. Public Budgeting and Finance 20 (Winter): 36–51. 2000 Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP00RK1, Cambridge, MA. URL: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/8_KellyMusunu00.pdf.

984. Regions of Poland: 2009. URL: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_3493_ENG_HTML.htm.

985. Report National Reform Programme for 2005-2008 to implement renewed Lisbon Strategy in Poland adopted by the Council of Ministers on 11 October 2007. Warsaw, 2007. 59 p.

986. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye. Power and Interdependence. Boston : Little, Brown, 1977. P. 19.

987. Roman Shapoval, Vasyl Nastyuk. International Expertise in Administrative Legal Support of National Security in Ukraine. *Indian Journal of Science & Technology*. September 2016. Vol. 9 (Issue 36). P. 1–9. URL: <http://www.indjst.org/index.php/indjst/article/view/102031>.

988. Rose P., Fraiser D. Financial Institutions. Plano, Texas : Business Publication, 1988. P. 6.

989. Rosen Harvey, Gayer Ted. Public Finance. McGraw-Hill Education / Europe, Middle East & Africa; 10 edition. 2014. 700 p.

990. Shapoval R., Nastyuk V., Bezpalo O., Khrystynchenko N. Path towards national security in the European Union: genesis and further development processes. *Journal of Security and Sustainability Issues*. September 2018. Vol. 8, Issue 1. P. 45–54. URL: <https://jssidoi.org/jssi/papers/papers/view/321>.

991. Shcherbanyuk O. V. Autonomy and Independence of the Judiciary as a Condition for Achieving the Balance between Public and Private Interests. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 20. С. 14–19.

992. Shields P. Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration. *Research in Public Administration*. 1998. Vol. 4. P. 195–225.

993. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan : UNODC and The World Bank. *World Bank*. Washington, DC, 2007. P. 10.
994. Takarani N. Teoria de diritto amministrativo. Roma : GSP, 1998. 589 p.
995. Teoria del razionale in amministrazione di stato. Roma : GSP, 1997. 455 p.
996. The Constitution of Romania. The Official Gazette of Romania. 1991. November 21. Part I, № 233. URL: <http://www.ccr.ro/print.aspx?page=laws/constitution>.
997. The Encyclopedia of Public Choice / editors : Charles Rowley, Friedrich Schneider. US : Publisher Springer, 2004. 1105 p.
998. The Principles of Public Administration: Support for Improvement in Governance and Management. 109 p. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.
999. Topic: Corruption. URL: [http://www.fatf-gafi.org/publications/corruption/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/corruption/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).
1000. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.
1001. Waldo D. The Study of Public Administration. 3rd ed. N.-Y. : The MacMillan Company, 1955. P. 2.
1002. Wicksell K. Finanztheoretische untersuchungen: Nebst Darstellung und kritik des steuerwesens schwedens. G. Fischer, 1896. 116 p.
1003. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.
1004. Winner L. Technologia in Politico. Thought. Cambridge ; Roma : MD, 1997. 418 p.

ДОДАТОК 1

Схема об'єктивних та суб'єктивних корупційних ризиків у галузі управління публічними фінансами та способів мінімізації цих ризиків

№ з/п	Вид ризику	Способи мінімізації корупційних ризиків
Об'єктивні		
1	Компетенційні: а) втручання в діяльність суб'єкта публічної адміністрації сторонніх осіб; б) бездіяльність, неповнота реалізації функцій суб'єктами публічної адміністрації; в) відсутність належної правової регламентації компетенції суб'єкта владних повноважень; г) неупорядкована система взаємодії між суб'єктами, що управляють фінансами; г) нечітка регламентація повноважень щодо надання адміністративних послуг у царині фінансів	1) підвищення якості регламентації компетенції та повноважень суб'єктів управління публічними фінансами; 2) уніфікація повноважень та забезпечення можливості суб'єктам управління зосередитися на вирішенні загальних та основних проблем, звільнившись при цьому від невластивих їм функцій; в) удосконалення процедур адміністрування публічних фінансів та зменшення дискреційних повноважень; 3) модернізація вертикальних (субординаційних, ієрархічних) і горизонтальних зв'язків та відносин, законодавче визначення подвійного підпорядкування деяких суб'єктів публічної адміністрації; 4) детальна регламентація порядку надання та системна класифікація адміністративних послуг у царині фінансів; 5) відмова від територіального монополізму під час надання адміністративних послуг у царині фінансів та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги; 6) оптимізація взаємодії регуляторних та контрольних органів у царині управління публічними фінансами; 7) усунення дублювання та обмеження повноважень щодо контролю в царині публічних закупівель; 8) надання статусу обов'язковості антикорупційної експертизи законодавства про управління публічними фінансами
2	Контрольні: а) відсутність контролю в певній царині публічних фінансів; б) неефективність методів та форм контрольних процедур у галузі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та управління публічними страховими коштами на випадок безробіття; в) невизначеність питань, пов'язаних із виявленням, розшуком,	1) оптимізація контролю в царині публічних закупівель; 2) запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень у публічній фінансовій діяльності; 3) затвердження порядку проведення фінансового контролю кількома органами та прийняття актів публічного адміністрування кількома контрольними суб'єктами; 4) нормативне, інформаційне та технічне удосконалення фінансового контролю щодо фінансових активів, які ймовірно можуть бути здобутими в результаті корупційних правопорушень; 5) удосконалення форм і методів контролю використання публічних коштів; 6) посилення ролі Рахункової палати у процесі управління публічними фінансами (удосконалення процесу контролю та встановлення дієвих способів впливу на законотворчий процес)

	проведенням оцінювання та управління активами, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні	
3	Кадрові: а) низький рівень компетентності; б) відсутність спеціальної професійної підготовки працівників деяких органів, що управляють публічними фінансами; в) конфлікт інтересів під час проведення контролю кількома органами влади одночасно; г) низький рівень соціальної захищеності публічних службовців та членів їхніх сімей	1) підвищення соціальної захищеності публічних службовців та членів їхніх сімей; 2) підвищення рівня компетентності працівників органів, що управляють публічними фінансами, їхнє обов'язкове навчання як у вищих навчальних закладах, так і шляхом самовдосконалення; 3) розвиток системи професійної підготовки спеціалістів із питань публічних закупівель та професіоналізація в царині публічних закупівель; 4) унормування етичної поведінки та врегулювання конфлікту інтересів під час проведення фінансового контролю
4	Інформаційні: а) помилкова інформація про публічні фінанси; б) неповна інформація про стан публічних фінансів та акти публічного адміністрування в царині фінансів; в) недостатній обмін інформацією про публічні фінанси України та інформацією про правопорушників у фінансовій царині між органами публічної влади України та між країнами	Нові технології, у тому числі: 1) створення єдиного інформаційного простору системи управління публічними фінансами, зокрема шляхом інтеграції інформаційних ресурсів усіх рівнів бюджетної системи, перехід від локальних інформаційних систем на міжвідомчу електронну взаємодію, організовану за єдиними правилами та принципами; 2) запровадження єдиного веб-порталу використання публічних коштів (E-data) із забезпеченням відкритої звітності за всіма коштами, використаними розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів; 3) забезпечення прозорості діяльності ДФСУ шляхом визначення переліку основної агрегованої інформації про платників податків та її оприлюднення на офіційному веб-сайті ДФСУ; 4) передача баз даних ДФСУ до Мінфіну з метою зменшення корупційних ризиків, пов'язаних з адмініструванням інформаційних систем обліку платників податків та податкових надходжень; 5) системне оприлюднення результатів державного фінансового контролю; 6) забезпечення функціонування, ведення та своєчасне оновлення веб-сторінок, інших електронних ресурсів органів влади (інституцій), посилення відкритості та прозорості адміністративних рішень; 7) гарантування

		інформаційної безпеки електронних закупівель; 8) використання новітніх електронних засобів на всіх стадіях здійснення публічних закупівель; 9) підвищення прозорості й відкритості процедур ціноутворення в царині платних адміністративних послуг у царині фінансів шляхом запровадження принципу обов'язковості підготовки та оприлюднення кошторисів витрат на виробництво і надання платних адміністративних послуг; 10) відкритість доступу до реєстрів проектів соціального та економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій; 11) висвітлення у ЗМІ результатів ревізій та перевірок використання бюджетних коштів, державного та комунального майна
5	Процесуальні: а) помилка фактична під час прийняття акта публічного адміністрування; б) помилка юридична – колізії, конфлікти тощо; в) низький рівень процедурної визначеності надання адміністративних послуг у царині фінансів; г) невідповідність чинним конституційним нормам та природі адміністративно-правових відносин положень деяких підзаконних актів про процедури контролю	1) покращання юридичної техніки; 2) належне адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування у фінансово-економічній царині; 3) удосконалення правового регулювання адміністративних процедур у банківській діяльності; 4) визначення порядку розкриття інформації про використання публічних коштів та контролю дотримання вимог щодо її розкриття; 5) удосконалення процедур притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні встановлених законом вимог щодо захисту інформації про публічні кошти, та осіб, які скоїли порушення бюджетного законодавства
6	Охоронні: а) відсутність системного підходу під час застосування примусу у процесі управління публічними фінансами; в) недосконалість матеріальних норм щодо юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства	1) посилення ролі адміністративної відповідальності у боротьбі з порушеннями фінансового законодавства (особливо у банківській царині та під час реалізації державної політики в царині виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні); 2) удосконалення законодавства про заходи примусу та юридичну відповідальність у царині публічних фінансів; 3) збільшення кількості заборонних норм під час регулювання процесу управління фінансами на регіональному рівні
7	Стратегічні: а) незавершеність реформ; б) відсутність	1) системний аналіз правової регламентації публічної фінансової діяльності та як наслідок – внесення змін до Конституції, законів та підзаконних актів України;

	концепції реформування публічних фінансів на регіональному рівні; в) відсутність концепції надання адміністративних послуг у царині фінансів; г) відсутність концепції боротьби зі злочинністю в царині публічних фінансів	2) продовження реформування законодавства про публічні закупівлі з метою усунення ризиків корупції; 3) здійснення заходів, спрямованих на проведення дерегуляції економіки, забезпечення вільної конкуренції, адміністративної та судової реформ; 4) реформування правоохоронних та контрольних органів; 5) удосконалення системи державної реєстрації шляхом децентралізації та демонополізації адміністративних сервісів у царинах державної реєстрації бізнесу та речових прав, боротьби з корупцією; 6) організаційно-правове забезпечення виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні
8	Міжнародні: а) недооцінка міжнародних зобов'язань; б) конфліктність національних інтересів із зобов'язаннями перед міжнародними організаціями; в) невідповідність законодавства про публічні фінанси України до стандартів ЄС	1) здійснення заходів щодо співпраці України з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO); 2) міжнародне співробітництво з Європолем, Євроюстом щодо розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення; 3) визначення меж для проведення необхідної адаптації законодавства України до законодавства ЄС; 4) адаптація законодавства України до законодавства ЄС, у тому числі: а) гармонізація законодавства України в царині публічних закупівель із відповідними нормами <i>aquis</i> ЄС відповідно до положень гл. 8 розд. IV та додатка XXI до Угоди про асоціацію; б) процес приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів щодо адміністрування податків і зборів, підготовки та виконання державного бюджету, внутрішнього контролю, обліку та звітності про бюджет; в) урегулювання питань щодо адміністративних санкцій та управлінських заходів НБУ за недотримання вимог ліцензування відповідно до європейських стандартів; 5) міжнародне співробітництво в царині публічних закупівель та підвищення іміджу України на міжнародній арені як держави із сучасною системою публічних закупівель; 6) посилення міжнародного співробітництва під час проведення фінансового контролю Рахунковою палатою, залучення міжнародних експертів на постійній основі; 7) участь України в підготовці проектів міжнародних угод щодо розподілу та повернення активів в Україну
Суб'єктивні		
1	Психологічні: а) вузькі соціальні мотиви дій посадових осіб (престиж, користь тощо);	Подолання ризиків сприятиме: 1) підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції; 2) затвердження галузевих кодексів етичної поведінки в суб'єктів управління публічними

	б) самореалізація посадових осіб за рахунок інших; в) толерантне ставлення до корупції	фінансами; 3) запровадження кодексу поведінки для всіх суб'єктів царини публічних закупівель; 4) пропагування переваг влади без корупції та принципу транспарентності в органах публічної влади
2	Педагогічні	1) зміна правосвідомості публічних службовців; 2) поширення інформації про корупцію, проведення заходів щодо формування світогляду несприйняття корупції; 3) проведення інформаційних кампаній, які орієнтовано на різні соціальні групи та спрямовано на усунення толерантного ставлення до корупції, стимулювання антикорупційної поведінки посадовців; 4) інформування громадян та посадових осіб про покарання та судові рішення з корупції; 5) висвітлення у ЗМІ антикорупційних заходів, що вживаються з метою формування негативного ставлення громадян до проявів координації та залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності; 6) трансляція соціальної реклами з питань запобігання та протидії корупції; 7) запровадження в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах освітніх програм, тематичних занять із питань запобігання та протидії корупції; 8) підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг у царині фінансів
3	Соціальні: а) відсутність урахування громадської думки, аналізу поведінки людей під час прийняття актів публічного адміністрування; б) створення бар'єрів при веденні середнього та малого бізнесу, неефективна система оподаткування; в) наявність або спеціальне створення комунікативних бар'єрів між посадовою особою та відвідувачем (часу, простору, гностичних, емоційних тощо)	1) формування демократичної свідомості; 2) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики під час управління публічними фінансами; 3) проведення опитувань громадян з актуальних проблем управління публічними фінансами, їхнє залучення до перевірок діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 4) обговорення проблемних питань перед прийняттям актів публічного адміністрування; 5) стимулювання посадовців до самооцінки і самовиховання, особистого розвитку; 6) створення у колективі антикорупційної свідомості, організація антикорупційного середовища у приміщенні – відсутність окремих кабінетів (рекомендовано мінімум три особи в кабінеті), прозорі стіни, відповідне розташування меблів у кабінеті, наявність формальної дистанції з відвідувачами; 7) створення зрозумілих та ефективних правил гри для виробництва і підприємництва на своїй території, формування сприятливого клімату для малого та середнього бізнесу

ДОДАТОК 2

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України «Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Переважна більшість українського суспільства підтримує курс на повноправне членство України в ЄС, усвідомлюючи, що це є ключовою гарантією розбудови демократичної правової держави та забезпечення її безпеки. Широка суспільна підтримка в Україні європейського вибору зумовлена європейською цивілізаційною ідентичністю України, її тісними і тривалими відносинами з членами європейської спільноти, які ґрунтуються на спільних цивілізаційних цінностях.

Україна має достатні правові передумови для впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій у публічне управління.

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» визначено одним із результатів реформування публічного управління створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), здатної розробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки встановлено напрями, що стосуються інформатизації, а саме: «Підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами», «Інформаційні технології в управлінні державними фінансами», у межах яких заплановано розроблення стратегічного плану розвитку ІТ-систем для підтримки реформи державних фінансів.

Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів.

Напрямами досягнення мети Концепції розвитку електронного урядування в Україні є: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Складником Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року є концепція розвитку інформаційного забезпечення у сфері контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів, зокрема, яка буде містити такі компоненти, як: розроблення нормативно-правових актів щодо механізму взаємодії та обміну інформацією між органами контролю; створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази з даними про стан

та результати державного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів – Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Державної казначейської служби України, Державна служба фінансового моніторингу України та інших державних органів, що уповноважені здійснювати державний контроль.

Інформаційне забезпечення управління публічними коштами є пріоритетною складовою 1) реформи державного управління; 2) реформи державних фінансів; 3) реформи державного фінансового контролю, що є необхідними для ефективного правотворення та правозастосування в економічній сфері.

Отже, законодавче визначення загальних засад інформаційного забезпечення управління публічними коштами, порядків такого забезпечення мобілізуватиме українську владу та сприятиме реформам, спрямованим на досягнення критеріїв повноправного членства в ЄС.

2. Цілі та основні завдання прийняття законопроекту

Метою даного законопроекту є забезпечення належного виконання інформаційного забезпечення управління публічними коштами.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Проектом Закону передбачається визначення загальних положень, учасників системи та правовий режим інформації.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

У зазначеній сфері правового регулювання діють такі акти:

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

Стратегії: 1) сталого розвитку «Україна-2020»; 2) реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки; Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року;

Бюджетний кодекс України;

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»;

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»;

Концепція розвитку електронного урядування в Україні;

Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття та реалізація законопроекту потребує виділення коштів з Державного бюджету України для створення, розвитку і забезпечення захисту

ІТ-систем з підтримки фінансової сфери. Однак, державні витрати будуть незначними у зв'язку зі створенням зазначеної ІТ-системи у межах комплексного розвитку електронного урядування відповідно до європейських вимог. На момент внесення не потребує коштів з Державного бюджету.

6. Прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки прийняття законопроекту

Прийняття проекту Закону дозволить створити законодавчі передумови для досягнення необхідного рівня інформаційного забезпечення управління публічними фінансами, включаючи адаптацію законодавства, утворення ІТ-системи управління публічними фінансами та механізму захисту інформації, що є необхідними для виконання зобов'язань України 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, для подальшого реформування публічних фінансів та розвитку електронного урядування.

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами

Цей Закон регулює принципи та порядок 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.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів та сфера застосування Закону

1. Цей Закон регулює інформаційні відносини між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо публічних коштів, а також з особами, які відчують інтерес і потребу в оприлюдненій інформації про обіг публічних коштів.

Принципи інформаційного забезпечення владних управлінських функцій щодо публічних коштів, визначені цим Законом, поширюються також на іншу діяльність органів влади.

2. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються у такому значенні:

1) інтегрована інформаційна система управління публічними коштами (далі – система «Публічні кошти») – це інформаційно-телекомунікаційна система, яка є частиною електронного урядування, що забезпечує максимальну поінформованість суб'єктів управління та результативність їхньої діяльності, оприлюднення необхідної інформації про обіг публічних коштів на веб-порталі.

2) адміністратор – уповноважений суб'єкт, який створює та забезпечує підтримку функціонування системи «Публічні кошти»;

3) суб'єкти управління – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи та інші суб'єкти, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо обігу публічних коштів та зареєстровані Міністерством фінансів України у встановленому порядку;

4) користувач – це особа, яка відчуває інтерес і потребу в оприлюдненій інформації про обіг публічних коштів, яка має певні знання і навички для того, щоб її зрозуміти;

5) обіг публічних коштів – сукупність дій суб'єктів управління, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням публічних коштів, здійсненням контролю за дотриманням законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності;

6) оприлюднення інформації про обіг публічних коштів – розміщення інформації на веб-порталі у вигляді наборів даних (електронних документів), організованих у форматі, що дає змогу їх автоматизовано обробляти електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання;

7) інформаційна взаємодія системи «Публічні кошти» з іншими інформаційними системами електронного урядування – отримання, розміщення в автоматизованому режимі та використання інформації, що міститься в інших інформаційних системах електронного урядування, а також надання в інші інформаційні системи інформації, яка міститься в системі «Публічні кошти»;

8) громадський контроль – діяльність користувачів з нагляду, перевірки та оцінки діяльності суб'єктів управління на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та публічним інтересам;

9) громадський моніторинг – комплекс заходів громадського контролю, який забезпечує систематичний контроль, аналіз, оцінку, порівняння результатів громадського контролю відповідно до цього Закону;

10) інформаційна безпека – стан захищеності задоволення публічного інтересу до інформації про обіг публічних коштів незалежно від внутрішніх та зовнішніх загроз.

2. Під час використання системи «Публічні кошти» документи та дані створюються та подаються з урахуванням вимог Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг».

Терміни «бюджетна система України», «бюджетне планування», «бюджетний процес», «бюджетні правовідносини» вживаються у значеннях, наведених у Бюджетному кодексі України.

Терміни «публічні кошти», «суб'єкти господарювання державної і комунальної власності» вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів».

Терміни «публічна закупівля», «оприлюднення інформації про закупівлю» вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про публічні закупівлі».

Терміни «адміністративна процедура», «публічний інтерес», вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Термін «адміністративні послуги» вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про адміністративні послуги».

3. Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час: кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження, учинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про фінансові та банківські послуги.

Стаття 2. Призначення та завдання системи «Публічні кошти»

1. Призначення системи «Публічні кошти» полягає в підвищенні доступності інформації та результативності владних управлінських функцій щодо публічних коштів за рахунок формування єдиного інформаційного простору та застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій щодо обігу публічних коштів.

Система «Публічні кошти» є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація згідно з цим Законом. Доступ до інформації, оприлюдненої на веб-порталах системи «Публічні кошти», є вільним та безоплатним.

2. Система «Публічні кошти» спрямована на вирішення таких завдань:

1) підвищення доступності інформації про владну управлінську діяльність щодо публічних коштів, про фінансовий стан публічно-правових утворень, державних та комунальних закладів, про їхні активи та зобов'язання;

2) забезпечення координації та співпраці органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо публічних коштів, для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у всій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”.

3) створення інструментів для взаємозв'язку стратегічного та бюджетного планування, проведення моніторингу досягнення фінансових результатів реалізації державних програм України та регіональних програм, що розробляються та приймаються органами місцевого самоврядування, а також результати, що характеризують обсяги та якість надання адміністративних послуг та виконання функцій держави;

4) забезпечення розміщення у відкритому доступі інформації про результати державного фінансового контролю;

5) унормування механізму взаємодії та обміну інформацією між органами Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Казначейства, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної фіскальної служби України та інших відповідних державних органів, що уповноважені здійснювати державний контроль;

6) посилення взаємозв'язку бюджетного процесу та процедур публічних закупівель;

7) забезпечення взаємозв'язку реєстрів учасників бюджетного процесу відповідно до Бюджетного кодексу України з іншими інформаційними системами електронного уряду;

8) забезпечення інформаційної безпеки України під час обігу публічних коштів.

Стаття 2. Структура та основні функції системи «Публічні кошти»

1. Система «Публічні кошти» складається з:

1) веб-порталів;

2) сервісних підсистем системи «Публічні кошти».

2. Веб-портал використання публічних коштів (далі – Є-Data) – це офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея прозорого бюджету згідно з Законом України «Про відкритість використання публічних коштів».

Портал призначений для вільного та безоплатного задоволення публічного інтересу до інформації щодо контролю, утворення, розподілу та використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Веб-портал Уповноваженого органу з питань публічних закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, до складу якої входять модуль електронного аукціону і база даних, та який є частиною електронної системи закупівель і забезпечує створення, зберігання й оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет згідно з Законом України «Про публічні закупівлі».

3. Основними сервісними підсистемами системи «Публічні кошти» є підсистеми:

1) бюджетного планування;

2) управління доходами;

3) використання публічних коштів;

4) управління грошовими коштами;

5) з питань публічних закупівель;

6) управління державним боргом та фінансовими активами;

- 7) управління нефінансовими активами;
 - 8) державного фінансового контролю тощо.
4. Сервісні підсистеми системи «Публічні кошти» включають до складу програмні компоненти та модулі.
5. Сервісні підсистеми системи «Публічні кошти» виконують такі основні функції:
- 1) формування, ведення, зберігання та обмін документами на етапах бюджетного планування, виконання бюджету, включаючи організацію виконання бюджету, касове обслуговування виконання бюджетів, формування, реєстрацію та узагальнення інформації про стан фінансових і нефінансових активів та зобов'язань України, про операції, що змінюють зазначені активи й зобов'язання, а також включаючи організацію складання, зовнішньої перевірки, розгляду і затвердження бюджетної звітності та державного фінансового контролю;
 - 2) забезпечення введення бухгалтерського обліку бюджетних установ та інших учасників бюджетного процесу;
 - 3) формування, ведення та використання реєстрів, класифікаторів та довідників системи «Публічні кошти», у тому числі єдиних для бюджетів бюджетної системи України та обов'язкових для застосування в інших інформаційних системах електронного урядування;
 - 4) формування, ведення, зберігання та обмін документами Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Казначейства, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної фіскальної служби України та інших відповідних державних органів, уповноважених здійснювати державний контроль;
 - 5) доступ органів державного контролю до баз даних, реєстрів та автоматизованих підсистем системи «Публічні кошти»;
 - 6) оприлюднення інформації про результати державного фінансового контролю;
 - 7) інформаційну взаємодію з іншими інформаційними системами електронного урядування з метою надання інформації, що міститься у системі «Публічні кошти», а також отримання інформації, необхідної для реалізації функцій і повноважень суб'єктів управління;
 - 8) обмін документами між державними органами, органами місцевого самоврядування, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, іншими суб'єктами управління у межах реалізації бюджетних правовідносин, а також іншими юридичними та фізичними особами у межах здійснення цивільно-правових відносин з учасниками бюджетного процесу;
 - 9) інші функції, передбачені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами України.

Стаття 3. Принципи функціонування системи «Публічні кошти»

1. Загальні принципи, що визначають державну політику у сфері публічних коштів:

- 1) верховенство права;
 - 2) законність;
 - 3) прозорість та дотримання засад громадського контролю за обігом публічних коштів;
 - 4) дотримання норм міжнародного права;
 - 5) участь України у міждержавних інформаційних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;
 - 6) розвиток інформаційної безпеки.
2. Загальні принципи адміністрування системи «Публічні кошти»:
- 1) рівність суб'єктів управління перед законом;
 - 2) використання повноважень із належною метою;
 - 3) обґрунтованість та визначеність;
 - 4) добросовісність та розсудливість;
 - 5) пропорційність;
 - 6) відкритість;
 - 7) своєчасність і розумний строк;
 - 8) максимальна економія та ефективність;
 - 9) достатнє інформаційне забезпечення суб'єктів управління системи «Публічні кошти»;
 - 10) захист інформації про обіг публічних коштів;
 - 11) запобігання корупційним діям і зловживанням;
 - 12) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Стаття 4. Вимоги до системи «Публічні кошти»

1. Вимоги до технологічних, програмних і лінгвістичних засобів системи «Публічні кошти», в тому числі підсистем (компонентів, модулів) системи «Публічні кошти», встановлюються Кабінетом Міністрів України.

2. При формуванні та обміні документами в системі «Публічні кошти» використовуються єдині формати електронних документів, які встановлюються Міністерством фінансів України, іншими державними органами в межах своїх повноважень щодо встановлення форм відповідних документів.

3. У системі «Публічні кошти» використовуються єдині довідники, реєстри і класифікатори, які використовуються суб'єктами управління, перелік і порядок формування і ведення яких встановлюються Кабінетом Міністрів України.

4. Відомості, що оприлюднюються згідно з цим Законом, повинні бути повними, правдивими, точними та реально відображати фактичні дані станом на відповідну дату або за відповідний період часу.

5. Інформація, що міститься у системі «Публічні кошти», підлягає захисту відповідно до законодавства України про інформацію, про державну таємницю та іншої захищеної таємниці.

Інформація, окрім тієї, що підлягає оприлюдненню, зберігається у порядку, визначеному законодавством України про державну таємницю.

6. Відповідальність за порушення вимог цього Закону несуть керівники суб'єктів управління та інші особи відповідно до вимог чинного законодавства.

Розділ II

УЧАСНИКИ СИСТЕМИ «ПУБЛІЧНІ КОШТИ»

Стаття 4. Учасники системи «Публічні кошти»

Учасниками системи «Публічні кошти» є:

- 1) Міністерство фінансів України;
- 2) адміністратори;
- 3) суб'єкти управління;
- 4) користувачі.

Стаття 5. Адміністратори

Адміністратор забезпечує використання у межах системи «Публічні кошти» єдиних інформаційних класифікаторів, довідників, реєстрів та ідентифікаторів.

Адміністратор забезпечує цілодобову безперебійну роботу системи «Публічні кошти», забезпечує доступ до оприлюдненої інформації про обіг публічних коштів та її збереження.

Адміністратор здійснює створення, адміністрування та підтримку функціонування підсистем системи «Публічні кошти» за рахунок коштів державного бюджету.

Кабінет Міністрів України встановлює функції і повноваження адміністраторів підсистем системи «Публічні кошти», а також перелік підсистем (компонентів, модулів) системи «Публічні кошти».

Стаття 6. Суб'єкти управління

1. Реєстрація суб'єктів управління здійснюється Міністерством фінансів України у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

2. Суб'єкт управління здійснює у межах повноважень, передбачених законом:

- 1) заходи впливу на функціонування системи «Публічні кошти»;
- 2) управління публічними коштами, що належать до сфери управління цього суб'єкта;
- 3) вживає заходи до захисту інформації, яка обробляється у межах системи «Публічні кошти»;
- 4) інформує громадськість про свою діяльність та про стан реалізації державної політики у сфері обігу публічних коштів;
- 5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням;
- 6) надає адміністративні послуги;
- 7) здійснює інші повноваження, визначені законом.

3. В умовах воєнного стану суб'єкти управління можуть здійснювати свої повноваження на відповідній території України в особливому режимі у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Стаття 7. Користувачі

1. Користувачі мають право:

- 1) на доступ до оприлюдненої інформації про обіг публічних коштів;
- 2) подавати запити, а також індивідуальні та колективні звернення до суб'єктів управління;
- 3) приймати участь у роботі консультативно-дорадчих органів суб'єктів управління у порядку, встановленому законодавством;
- 4) здійснювати заходи, спрямовані на виявлення порушень антикорупційного законодавства;
- 5) надавати органам державного фінансового контролю інформацію про результати здійснених процедур громадського контролю;
- 6) залучати спеціалістів, консультантів та експертів, які мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень.

2. Користувачі зобов'язані:

- 1) дотримуватися законодавства України, поважати права та законні інтереси суб'єктів управління, їх законних представників, посадових та службових осіб;
- 2) враховувати публічні інтереси під час здійснення громадського контролю;
- 3) не перешкоджати встановленому режиму роботи суб'єктів управління;
- 4) надавати суб'єктам управління акти по результатам здійснення процедур громадського контролю, передбачені цим Законом, для вжиття ними заходів з усунення виявлених порушень;
- 5) не розголошувати конфіденційну інформацію й інформацію комерційного характеру, отриману ними при здійсненні процедур громадського контролю, крім випадків коли така інформація є доказом порушення суб'єктом управління законодавства та публічного інтересу.
- 6) інформувати органи, уповноважені на здійснення державного фінансового контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних коштів.

Стаття 8. Гарантії в сфері здійснення громадського контролю

1. Діяльність користувачів забезпечується встановленням державних гарантій, захистом їх прав та реалізації заходів державної підтримки.

2. В Україні гарантуються:

- 1) конституційні права громадян на участь в управлінні публічними коштами та права на передачу інформації про виявлені порушення обігу публічних коштів суб'єктам державного фінансового контролю;

2) доступ користувачів до документів і матеріалів, необхідних для здійснення громадського контролю відповідно до вимог законодавства про доступ до публічної інформації;

3) об'єктивний, всебічний та своєчасний розгляд запитів та звернень користувачів до суб'єктів управління.

3. Суб'єкти управління повинні сприяти:

1) становленню ефективної системи громадського контролю;

2) організаційному забезпеченню громадського контролю відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» і «Про інформацію».

4. Втручання суб'єктів управління в законну діяльність користувачів заборонено.

5. Органи, уповноважені на здійснення державного фінансового контролю, зобов'язані повідомляти користувачів про строки та порядок їхнього інформування про виявлені порушення обігу публічних коштів.

Розділ III

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОГРАМНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ СИСТЕМИ «ПУБЛІЧНІ КОШТИ»

Стаття 9. Функціональні можливості системи «Публічні кошти»

Функціонування системи «Публічні кошти» забезпечує:

1) можливість розміщення інформації суб'єктами управління у вигляді наборів даних (електронних документів), організованих у форматі, що дає змогу їх автоматизовано обробляти електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання;

2) систематизацію оприлюдненої інформації;

3) можливість пошуку інформації за різними критеріями, за контекстом;

4) представлення інформації у зручному для сприйняття вигляді;

5) захист інформації від несанкціонованого доступу, знищення, модифікації та блокування доступу до неї шляхом здійснення організаційних та технічних заходів, упровадження засобів та методів технічного захисту інформації;

6) реєстрацію подій, що відбуваються у системі «Публічні кошти» і стосуються її безпеки.

Стаття 10. Процедури управління системою «Публічні кошти»

1. Суб'єкт управління здійснює адміністративні процедури з обігу публічних коштів шляхом використання системи «Публічні кошти».

2. Система «Публічні кошти» гарантує рівний доступ зареєстрованих Міністерством фінансів України суб'єктів управління до інформації, обмін та збереження інформації й документів має відбуватися з гарантуванням непорушності даних про публічні кошти під час обігу коштів та їхню конфіденційність до моменту оприлюднення інформації про публічні кошти.

3. Система «Публічні кошти» повинна забезпечити збереження та належний захист усієї інформації щодо обігу публічних коштів, можливість доступу до цієї інформації уповноваженим особам та іншим особам відповідно до положень цього Закону і відповідати вимогам щодо наявності:

1) можливості здійснювати обмін інформацією з використанням Інтернету;

2) загальнодоступних засобів телекомунікації, що не обмежують участі уповноважених суб'єктів в обігу публічних коштів;

3) системи електронного обміну документами з використанням методів ідентифікації, вимоги до яких визначаються Кабінетом Міністрів України;

4) можливості здійснювати ідентифікацію учасників і точно визначати час і дату отримання інформації;

5) системи збереження даних, що здійснює зберігання протягом не менш як 5 років усіх документів, які надійшли від уповноважених осіб;

6) забезпечення безперервності обігу публічних коштів.

4. Інформація про обіг публічних коштів оприлюднюється у межах, форматах даних, у строки і в порядку, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

5. Правомочність адміністратора та порядок користування прикладним програмним забезпеченням, що включається до складу програмно-технічних засобів системи, визначає Кабінет Міністрів України.

Адміністрування та затвердження форм, за якими надається інформація про заплановане і фактичне використання публічних коштів для оприлюднення, здійснюється суб'єктом, уповноваженим Кабінетом Міністрів України. Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів затверджується Кабінетом Міністрів України

Виключне право на прикладне програмне забезпечення, що включається до складу програмно-технічних засобів системи «Публічні кошти», набувається Україною відповідно до цивільного законодавства України.

6. Сукупність програмного забезпечення системи «Публічні кошти», а також підготовчої (проектної), технічної, супровідної та методичної документації до такого програмного забезпечення утворює фонд алгоритмів і програм системи «Публічні кошти». Порядок формування та ведення фонду алгоритмів і програм системи «Публічні кошти» установлюється Кабінетом Міністрів України.

Адміністратори підсистем системи «Публічні кошти» в установленому порядку організовують безоплатне надання суб'єктам управління права на використання програмного забезпечення системи «Публічні кошти», у тому числі шляхом його відтворення, в обсязі, необхідному для забезпечення реалізації суб'єктами управління бюджетних правовідносин, обміну документами у рамках укладення і виконання цивільно-правових договорів і в реалізації інших правовідносин з учасниками бюджетного процесу, формування та надання інформації, у тому числі для її розміщення на веб-порталах, а також

для отримання з системи «Публічні кошти» інформації, необхідної для реалізації інших функцій і повноважень.

7. Правила інформаційної взаємодії системи «Публічні кошти» з інформаційними системами електронного врядування затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11. Вимоги до захисту інформації у системі «Публічні кошти»

1. Захист інформації передбачає систему заходів, спрямованих на недопущення несанкціонованого доступу до інформації, несанкціонованої її модифікації, втрати, знищення, порушення цілісності тощо, а контроль за національним інформаційним простором – заходи щодо мінімізації збитків від здійснення як іноземними державами, так і внутрішніми організаціями підливних психологічних операцій. Рівень достатності інформаційного забезпечення державних органів та недержавних організацій і фірм визначають, виходячи з їхніх потреб в інформації для прийняття рішень у кожному конкретному випадку. Рівень захисту визначають для кожного певного виду інформації окремо.

Адміністратор забезпечує захист інформації, розміщеної на веб-порталах, відповідно до законодавства.

Захист інформації, розміщеної на веб-порталах, забезпечується із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в установленому законодавством порядку.

Адміністратор здійснює управління засобами захисту розміщеної на веб-порталах інформації. Реєстраційні дані повинні бути захищені від несанкціонованої модифікації та знищення.

Підсистема захисту інформації, розміщеної на веб-порталах, повинна включати автоматизовані засоби аналізу реєстраційних даних суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів.

У підсистемі захисту інформації веб-порталів повинні використовуватися паролі.

Підсистема захисту інформації повинна автоматично блокувати сесії суб'єктів управління і додатків після завершення заданого часу відсутності їхньої активності.

2. Адміністратор контролює:

1) розмежування доступу суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів до захищених ресурсів веб-порталів на рівні завдань та інформаційних масивів;

2) ідентифікацію та автентифікацію суб'єктів управління;

3) перевірку повноважень суб'єктів управління;

4) реєстрацію подій, пов'язаних із доступом до ресурсів веб-порталів, результатів ідентифікації та автентифікації суб'єктів управління, фактів зміни повноважень суб'єктів управління, результатів перевірки цілісності засобів захисту інформації;

5) блокування несанкціонованих дій щодо захищених ресурсів.

3. Адміністратор забезпечує належне функціонування веб-порталів шляхом дотримання вимог щодо цілісності програмного забезпечення, яке використовується для оброблення розміщеної на веб-порталах інформації, а також здійснення антивірусного захисту такої інформації.

Розділ IV

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через двадцять днів після його опублікування.

2. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», інші закони застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону.

3. Кабінету Міністрів України протягом 12 місяців з дня прийняття цього Закону:

- 1) привести власні акти у відповідність до цього Закону;
- 2) прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону;

3) забезпечити приведення нормативних актів органів виконавчої влади відповідно до цього Закону;

4) забезпечити прийняття органами виконавчої влади нормативних актів, необхідних для реалізації цього Закону;

5) підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про приведення законів України у відповідність до цього Закону.

Голова
Верховної Ради України

ДОДАТОК 3
АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА
за результатами соціологічного опитування
«Ефективність інформаційного забезпечення управління публічними
фінансами в Україні»
ЗМІСТ

1. Загальна характеристика опитування
2. Забезпечення управління публічними фінансами в Україні

1. Загальна характеристика опитування

У період з 01.09.2018 р. по 01.12.2018 р. було проведено експертне соціологічне дослідження щодо ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні.

Проблемою, що обумовила проведення даного дослідження, стала відсутність актуальної, об'єктивної, науково обґрунтованої соціологічної інформації щодо сучасного стану та шляхів підвищення ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні.

Об'єкт опитування – працівники, слухачі та студенти Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Предмет опитування – їхні думки щодо сучасного стану та шляхів підвищення ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні.

Мета опитування – оцінка сучасного стану та шляхів підвищення ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами (УПФ) в Україні.

Виходячи з мети, було сформульовано такі основні завдання дослідження:

Оцінити ефективність реформи державного управління та публічних фінансів, що відбуваються сьогодні в Україні, та визначити ресурси управління публічними фінансами, які потребують удосконалення та оптимізації.

З'ясувати джерела отримання інформації про публічні фінанси України та їхній стан, а також дати оцінку ефективності джерел, з яких отримується інформація про стан публічних фінансів України.

Визначити фактори неефективності управління публічними фінансами України.

З'ясувати критерії ефективності інформаційного забезпечення УПФ в Україні та заходи публічного управління, які сприятимуть підвищенню ефективності УПФ в Україні.

З'ясувати доцільність запровадження інтегрованої автоматизованої бази управління публічними фінансами України.

Виявити найбільш актуальні проблеми суспільства.

З'ясувати фактори, що негативно впливають на реформи державного управління та публічних фінансів України.

Оцінити рівень інформування Урядом суспільства про стан публічних фінансів.

Визначити основні завдання інформаційного забезпечення діяльності органів публічної влади в галузі публічних фінансів.

Загальна кількість опитаних – 100 осіб. Опитування проводилось шляхом анкетування. Відповідно до результатів опитування респонденти розподілилися (у % до всіх опитаних):

за віком:

17 – 22 років – 1;

31 – 40 років – 36;

51 рік і старше – 14;

23 – 30 років – 24;

41 – 50 років – 25;

за освітою:

середня освіта – 0;
середня професійна – 4;
вища неюридична – 53;

вища юридична – 48;
інша освіта – 1;

за місцем роботи:

приватний сектор – 3;
сфера публічного управління – 68;
інше – 27;
не відповіли – 2.

2. Забезпечення управління публічними фінансами в Україні

За результатами проведеного дослідження 61 % респондентів тією чи іншою мірою обізнані про реформу публічних фінансів в Україні. Нічого не знають про зазначену реформу 37 % опитаних (рис. 2.1).

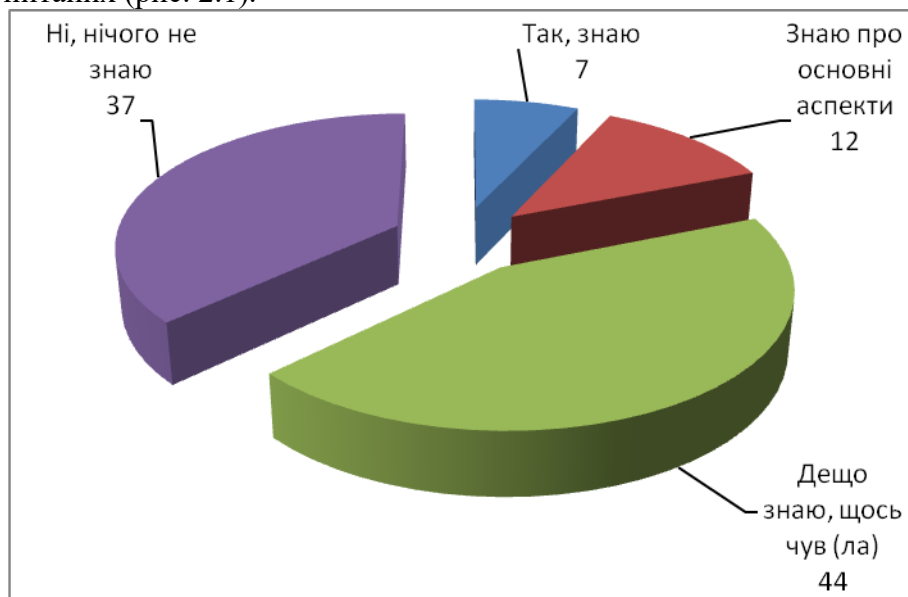


Рис. 2.1 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи знаєте (чули) Ви щонебудь про реформу публічних фінансів в Україні?»(у % до всіх опитаних)

Оцінюючи ефективність реформ державного управління та публічних фінансів, майже половина респондентів (48 %) завагались з відповіддю. 42 % опитаних вважають указані реформи неефективними, і лише 10 % вказали на їхню ефективність (рис. 2.2).

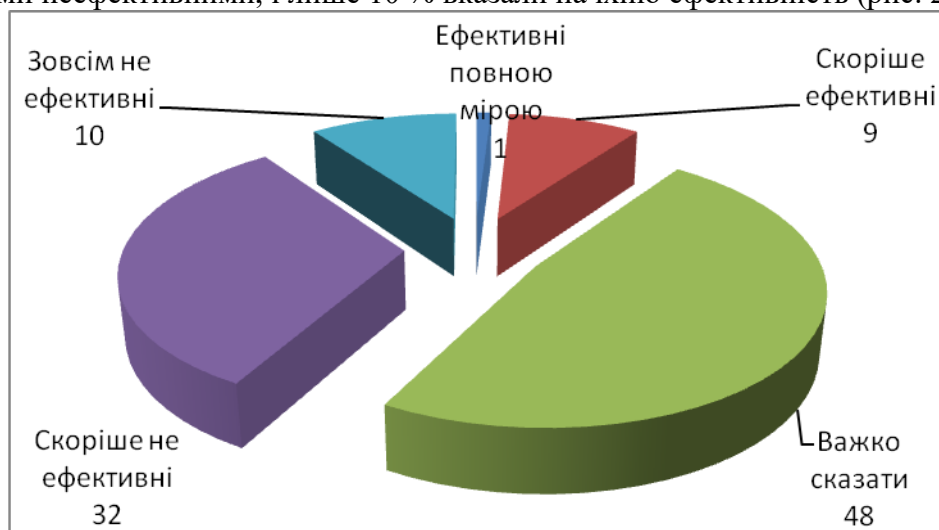


Рис. 2.2 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «На Вашу думку, наскільки сьогодні реформи державного управління та публічних фінансів є ефективними?»(у % до всіх опитаних)

На думку учасників опитування, удосконалення та оптимізації, у першу чергу, вимагають такі ресурси управління публічними фінансами як правове забезпечення (60 %) та кадрове забезпечення (40 %). На удосконаленні інформаційного забезпечення управління публічними фінансами України наголосили 27 % експертів (рис. 2.3).

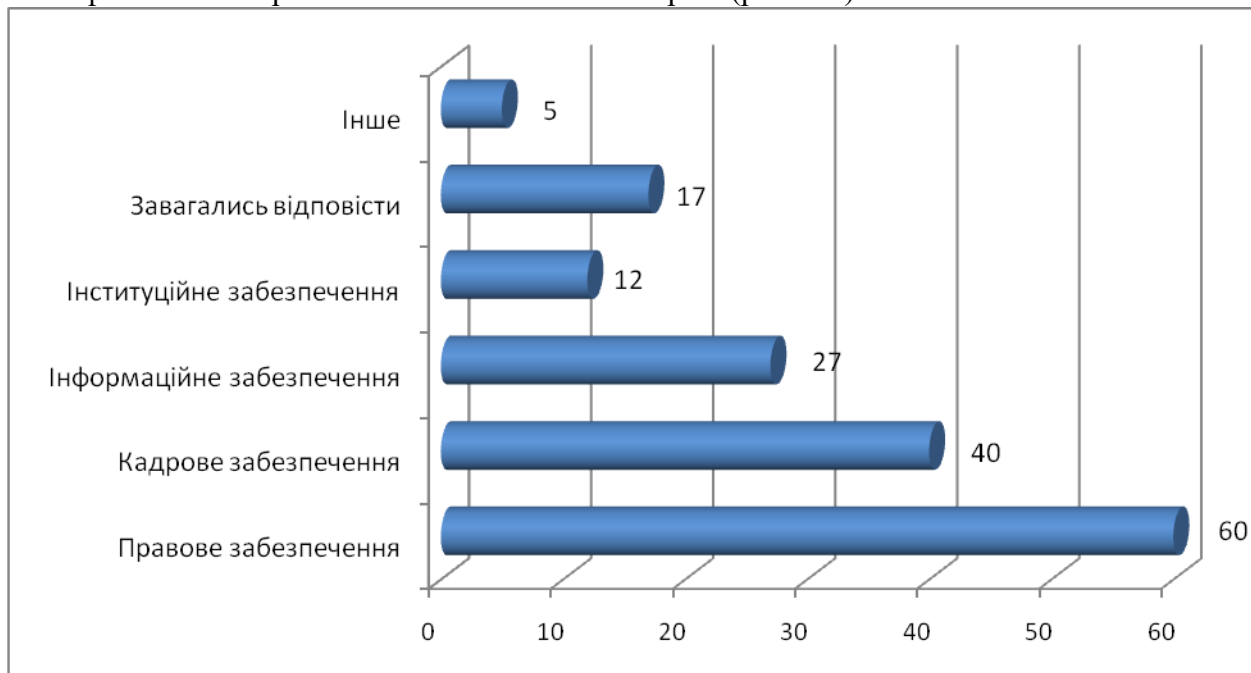


Рис. 2.3 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви вважаєте, які ресурси управління публічними фінансами вимагають удосконалення та оптимізації?» (у % до всіх опитаних)

Інформацію про публічні фінанси в Україні респонденти в основному отримують із ЗМІ (50%) та мережі Інтернет (48 %). Для п'ятої частини експертів джерелом інформації є їхня власна професійна діяльність (20 %) (рис.2.4).

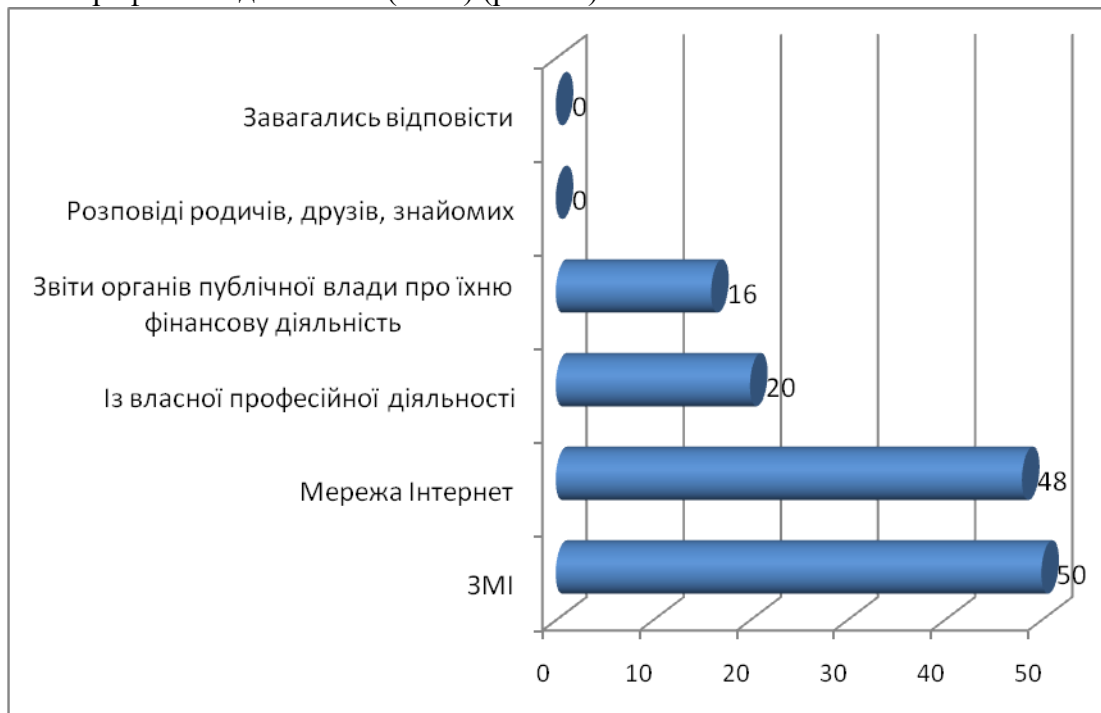


Рис. 2.4 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Звідки Ви отримуєте інформацію про публічні фінанси в Україні?» (у % до тих, хто відповів)

Ефективність управління публічними фінансами в Україні 43 % учасників опитування оцінили негативно. Лише 5 % експертів надали позитивні оцінки. Половина опитаних

завагались з оцінками щодо ефективності управління публічними фінансами в Україні (рис. 2.5).

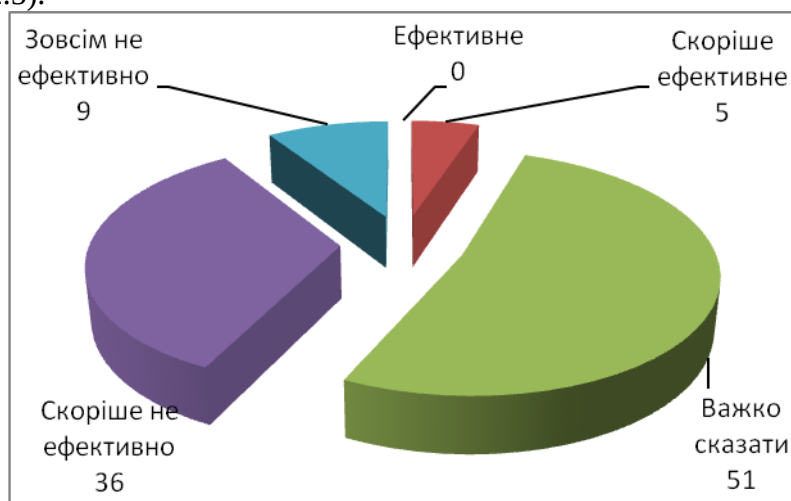


Рис. 2.5 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви оцінюєте ефективність управління публічними фінансами в Україні?» (у % до всіх опитаних)



Рис. 2.6 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому полягає неефективність управління публічними фінансами в Україні?» (у % до всіх опитаних)

Головною причиною, на думку експертів, неефективності управління публічними фінансами в Україні є безкарність правопорушень у царині публічних фінансів (55 %). 38 % респондентів вказують на слабку законодавчу базу. Третина опитаних зазначає неефективну

систему контролю за публічними фінансами (33 %). Для чверті учасників опитування неефективність управління публічними фінансами в Україні полягає у недостатній прозорості публічних фінансів (25 %) та відсутності координації дій структур, що забезпечують проведення публічної фінансової діяльності (24 %) (рис. 2.6).

Основною причиною неефективності правового регулювання управління публічними фінансами в Україні респонденти вважають відсутність координації дій суб'єктів нормотворення (46 %), ще 40 % опитаних указують на слабку корисність нормативно-правового акту. Неврахування витрат матеріальних засобів, людської енергії та часу як фактор, що впливає на неефективність правового регулювання управління публічними фінансами в Україні, відзначили третина експертів (рис. 2.7).



Рис. 2.7 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому полягає неефективність правового регулювання управління публічними фінансами в Україні?» (у % до тих, хто відповіли)

Основними критеріями ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні, на думку респондентів, може бути забезпечення економічного зростання (44 %) та покращення добробуту населення (28 %). 24 % експертів вважають, що таким критерієм може бути досягнення мети правового регулювання (рис. 2.8). Результативність громадянського контролю за публічною фінансовою діяльністю (11 %) і потужний та дієвий адміністративно-правовий захист інформації про публічні фінанси (10 %) респонденти не вважають основними критеріями ефективності інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні.

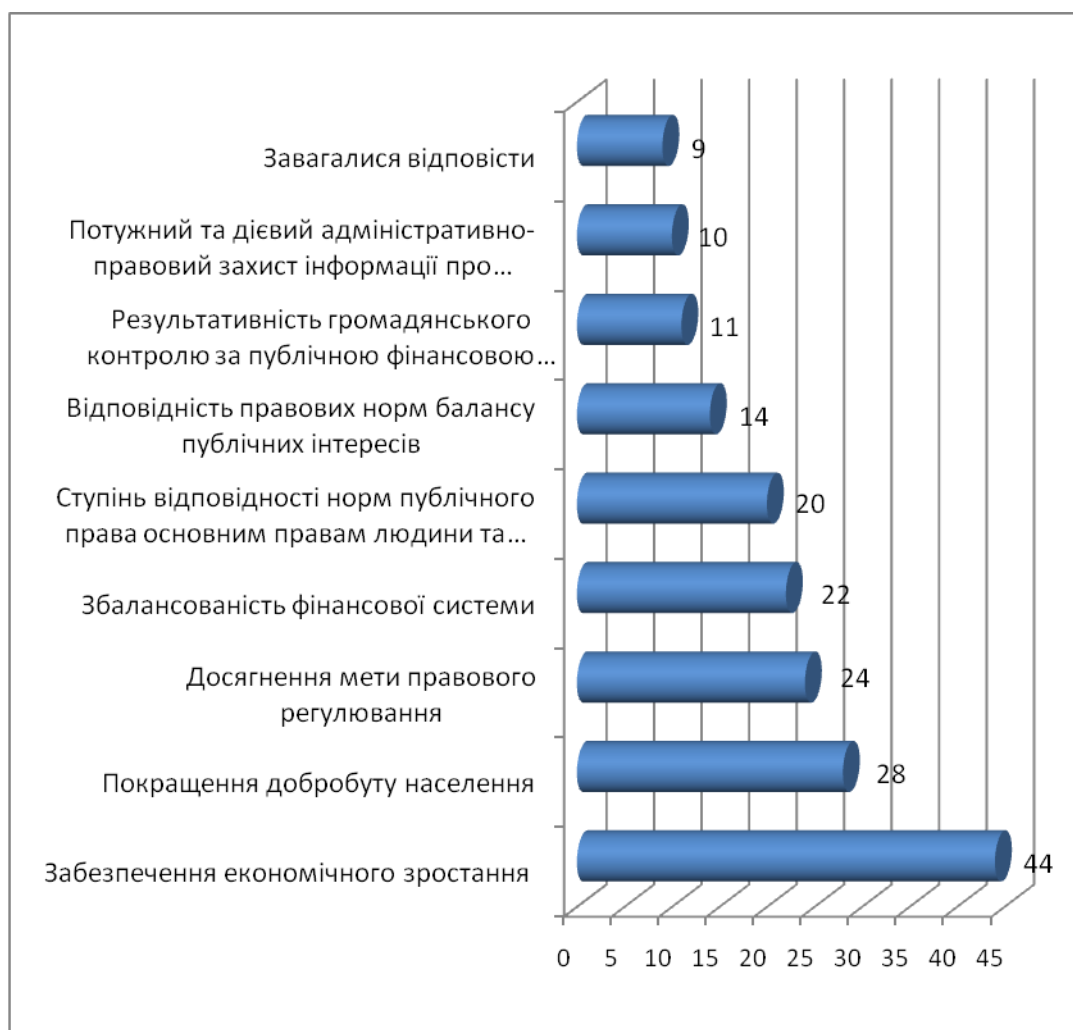


Рис. 2.8 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Що, на Вашу думку, може бути критерієм ефективності інформаційного забезпечення УПФ в Україні?» (у % до всіх опитаних)

За результатами опитування основним заходом щодо підвищення ефективності УПФ в Україні є мінімізація корупційних ризиків під час виконання владних повноважень. На цьому наголосили 67 % опитаних експертів. Також важливими заходами респонденти вважають забезпечення законності в царині публічних фінансів (39 %), посилення контролю обігу публічних фінансів (30 %), формування ефективної системи електронного врядування (27 %), а також удосконалення механізму взаємодії органів, котрі формують систему адміністративно-правових режимів інформації про публічні фінанси (26 %) (рис.2.9). Залучення до управління публічними фінансами всіх політичних сил в країні та громадськості (9 %) і посилення адміністративно-правового захисту інформації про публічні фінанси (8 %) мало сприятимуть підвищенню ефективності УПФ в Україні (рис. 2.9).

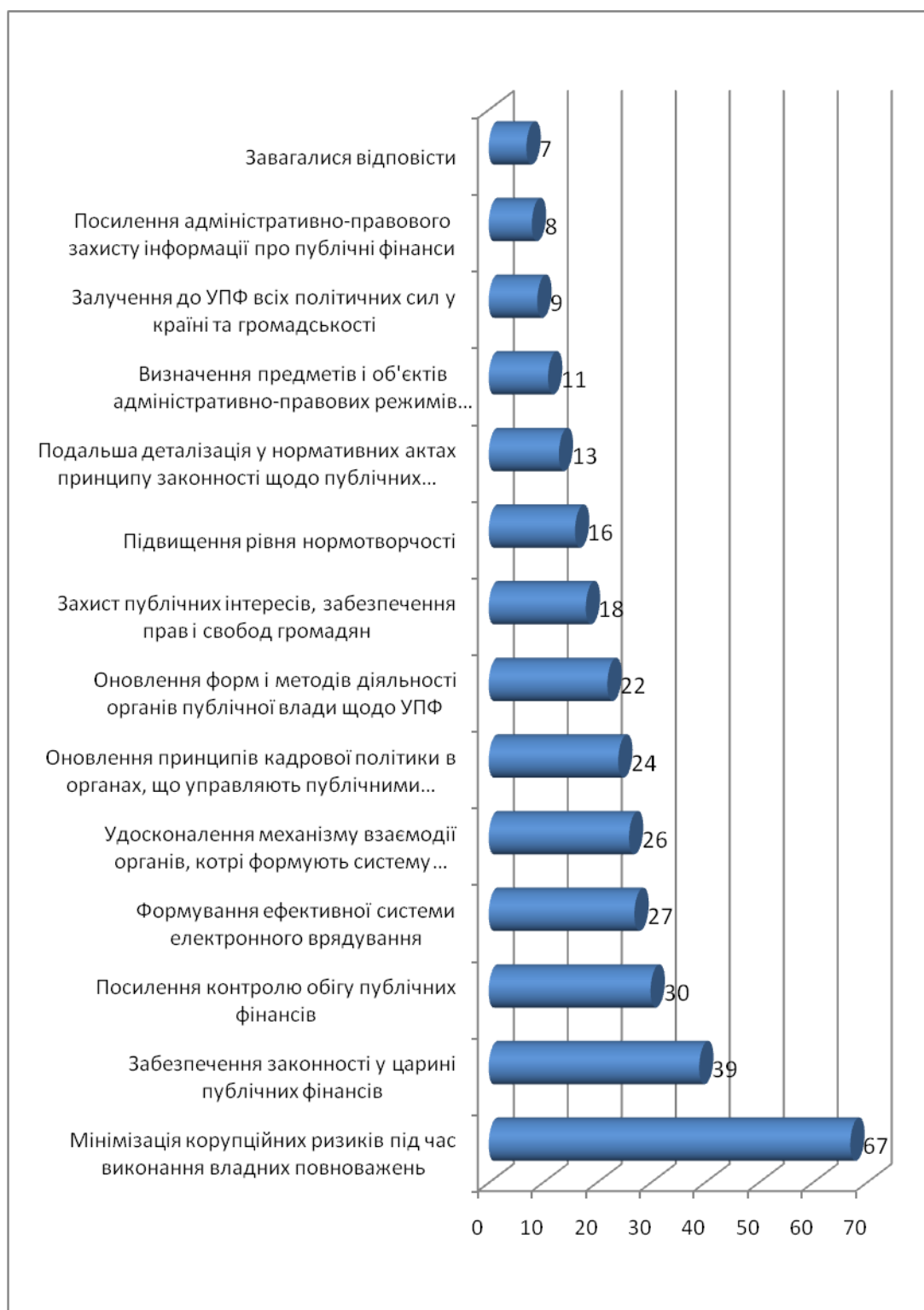


Рис. 2.9 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви вважаєте, які заходи публічного управління сприятимуть підвищенню ефективності УПФ в Україні?»
(у % до всіх опитаних)

Переважна більшість респондентів (76 %) вважають, що з метою формування єдиного інформаційного простору та застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій у сфері управління публічними фінансами в Україні доцільним є запровадження інтегрованої автоматизованої бази управління публічними фінансами. Негативно на запровадження зазначеної бази відреагували лише 4 % опитаних. П'ята частина респондентів (20 %) не змогли визначитися щодо цього питання (рис. 2.10).

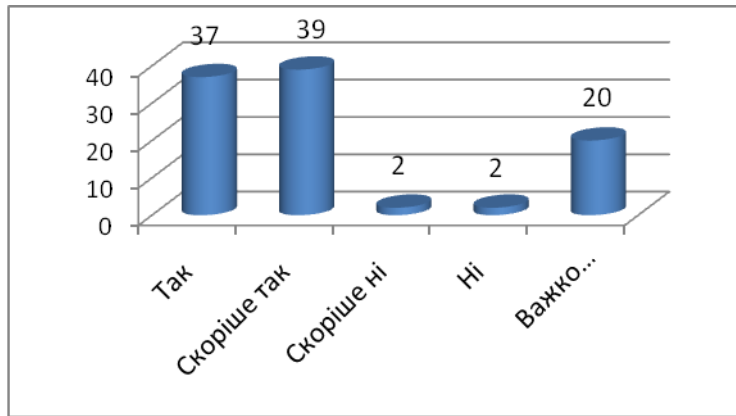


Рис. 2.10 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви вважаєте, чи є доцільним запровадження інтегрованої автоматизованої бази управління публічними фінансами з метою формування єдиного інформаційного простору та застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій у сфері управління публічними фінансами в Україні?» (у % до тих, хто відповіли)



Рис. 2.11 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви вважаєте, які саме проблеми суспільства сьогодні є найбільш актуальними?» (у % до всіх опитаних)

Під час опитування респондентам необхідно було визначити найбільш актуальні проблеми, які притаманні суспільству сьогодні. Такими експерти назвали корупцію (71 %), війна на Сході України (59 %) та економічна криза в країні (59 %). Також актуальними експерти вважають бідність людей, низькі зарплати (46 %). Третина респондентів вказали на недосконалість законодавства (30 %) (рис. 2.11). Найменш актуальними проблемами сьогодні, на думку учасників опитування, є гальмування розвитку електронного врядування (7 %) та низький рівень освітніх послуг, важка доступність здобування освіти (2 %).

Під час опитування експертам було запропоновано визначити причини низьких показників ефективності реформи державного управління та публічних фінансів. Ті

респонденти, які вважають показники ефективності низькими, указали такі основні причини цього (рис. 2.12):

- корумпованість органів публічного управління на всеукраїнському та регіональному рівнях (59 %);
- недосконалість законодавчої бази, що регулює проведення реформ (33 %);
- політична, економічна, соціальна нестабільність держави (31 %);
- незацікавленість політичних еліт у проведенні реформ та їхнє небажання відмовитися від звичних форм і методів управління (27 %);
- відсутність системного підходу до організації проведення реформ (26 %);
- необ'єктивність і залежність українських судів від політичних еліт (26 %).

Важливо, що відсутність узгодженості у владі та суспільстві з питань цілей, ресурсів, ризиків, результатів реформ (7 %) учасники опитування не вважають основною причиною низьких показників ефективності реформи державного управління та публічних фінансів.



Рис. 2.12 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Якщо Ви вважаєте, що реформи державного управління та публічних фінансів мають низькі показники ефективності, то чому саме?» (у % до всіх опитаних)

За результатами опитування, на думку респондентів, інформація, яку уряд дає про стан публічних фінансів, не викликає довіри, бо часто не відповідає дійсності (42 %).

Четверта частина учасників опитування вважає, що інформації про роботу Уряду і публічні фінанси є багато, але вона є незрозумілою звичайній людині (27 %). Ніхто з експертів не відзначив наявність об'єктивної інформації про стан публічних фінансів, представленій у засобах масової інформації та висновках суб'єктів приватної сфери (0 %) (рис. 2.13).

50 % опитаних експертів негативно оцінили стан інформування урядом суспільства про публічні фінанси. Лише 15 % респондентів вважають, що суспільство скоріше поінформоване. Третина учасників опитування взагалі завагалась щодо оцінок з цього питання (рис. 2.14).



Рис. 2.13 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як би Ви оцінили стан інформування урядом суспільства про стан публічних фінансів?» (у % до всіх опитаних)

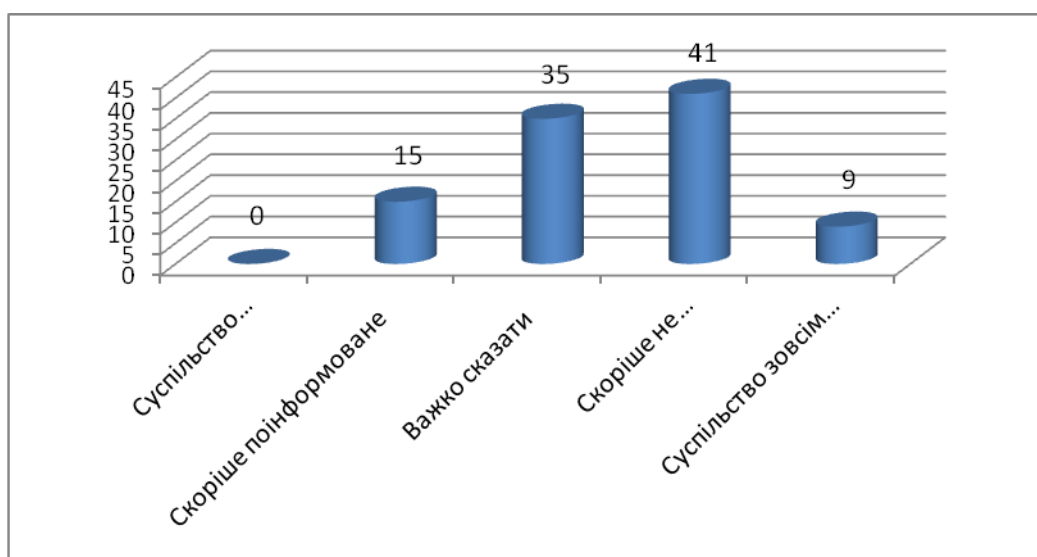


Рис. 2.14 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Оцініть стан інформування урядом суспільства про стан публічних фінансів?» (у % до тих, хто відповів)

Основними джерелами інформації про стан публічних фінансів респонденти вважають засоби масової інформації (49 %) та Інтернет ресурси (48 %) (рис. 2.15).

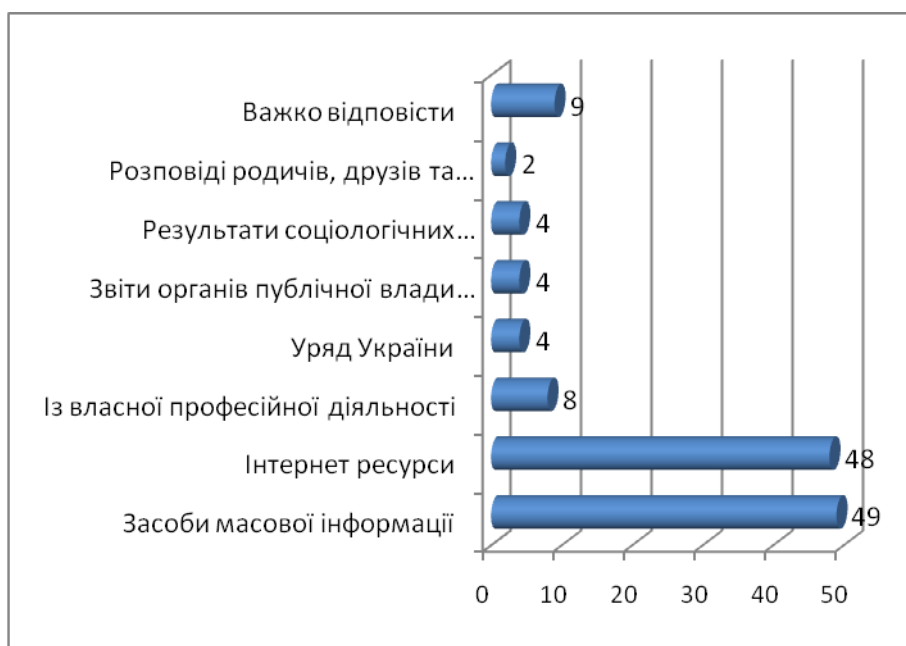


Рис. 2.15 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як би Ви оцінили стан інформування урядом суспільства про стан публічних фінансів?» (у % до всіх опитаних)

Респонденти вважають, що найбільш об'єктивну інформацію про стан публічних фінансів вони отримують із власної професійної діяльності (46 %) та Інтернет ресурсів (41 %). До найбільш необ'єктивних джерел інформації про стан публічних фінансів опитані віднесли розповіді родичів, друзів чи знайомих (59 %), звіти соціологічних досліджень (50 %), Уряд України (40 %) та ЗМІ (40 %).

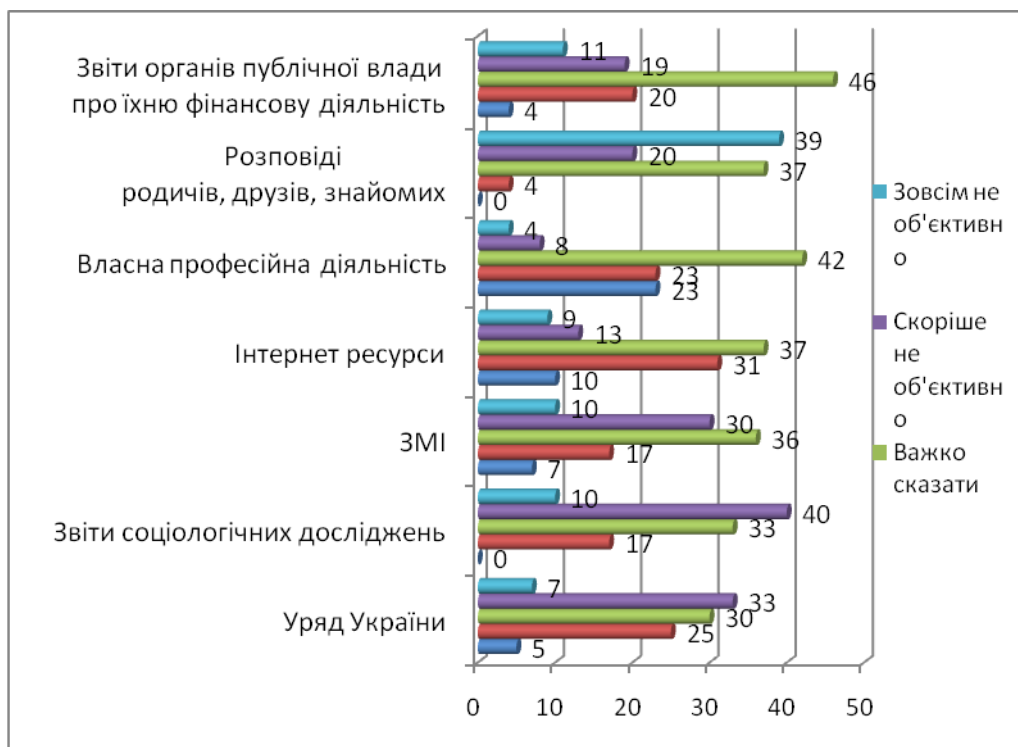


Рис. 2.16 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Оцініть об'єктивність джерел, з яких отримується інформація про стан публічних фінансів?» (у % до тих, хто відповів)

На думку опитаних експертів, головними завданнями інформаційного забезпечення діяльності органів публічної влади у галузі публічних фінансів є (рис. 2.17):

- установа відповідності законопроектів інтересам суспільства (46 %);
- обов'язковість проведення антикорупційної експертизи нормативних актів та проектів актів про публічні фінанси (41 %);
- підвищення відкритості та прозорості державного й місцевих бюджетів в Україні (36 %).

Підвищення відкритості Фонду соціального страхування України (8 %) та підвищення відкритості Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (8 %) респонденти не вважають головними завданнями інформаційного забезпечення діяльності органів публічної влади в галузі публічних фінансів (рис. 2.17).



Рис. 2.17 Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як би Ви оцінили стан інформування урядом суспільства про стан публічних фінансів?» (у % до всіх опитаних)

ДОДАТОК 4

Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації:

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

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 : електрон. наук. фах. вид.* 2015. № 5. С. 193–196. URL : http://www.pap.in.ua/5_2015/57.pdf (дата звернення: 01.12.2018).

7. Клімова С. М. Адміністрування як правова форма управління у сфері публічних фінансів. *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. 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 Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 3 (11). С. 120–129. URL : <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/ua/pdf/11-2016/klimova.pdf> (дата звернення: 08.12.2018).
11. Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів в Україну. *Науковий вісн. 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 Нац. акад. прокуратури України*. 2017. № 4/2 (52). С. 59–65.
14. Клімова С. М. Удосконалення процедур державного фінансового контролю. *Вісник Харк. нац. ун-ту 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 Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 84–90. URL : <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/41/31> (дата звернення: 05.12.2018).
16. Клімова С. М. Види адміністративних режимів обігу публічних фінансів в Україні. *Наше право*. 2019. № 1. С. 56–63.
17. Клімова С. М. Види фінансово-управлінських відносин. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. 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 : 08.12.2018).

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*. Харків. 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 Київ. ун-ту права*. 2018. № 4. С. 116–120.
26. Клімова С. М. Відповідальність держави перед громадянами. *Від громадянського суспільства – до правової держави: м-ли III міжнар. наук.-практ. конф.* (Харків, 24 квітня 2008 р.). Харків : ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2008. С. 48–50. (форма участі заочна).
27. Клімова С. М. Фінансова відповідальність як фактор зміцнення економічної безпеки держави. *Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки зміцнення : м-ли міжнар. наук.-практ. конф.* (Харків, 10 жовт. 2008 р.) Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. С. 33–36. (форма участі заочна).
28. Клімова С. М. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду*

удосконалення діяльності органів влади : м-ли III всеукраїн. наук.-практ. конф. за міжн. уч. (Полтава, 26 лист. 2008 р.). Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. Ч. I. С. 134–137. (форма участі заочна).

29. Климова С. Н. Финансовый контроль доходов государственных служащих. *Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты* : м-лы междунар. науч.-практ. конф. (Белгород, 13 апреля 2012 г.). Белгород : ИПК НИУ «БелГУ», 2012. С. 256–259. (форма участі очна).

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* : м-ли V Симпозіуму (Харків, 15 лист. 2012 р.). Харків : ХІФ УДУФМТ, 2012. С. 232–234. (форма участі очна).

31. Климова С. Н. Механизм предупреждения и противодействия коррупции в Украине. *Права и свободы человека и гражданина : актуальные проблемы теории и практики* : сборн. науч. ст. и докл. V междунар. науч.-практ. конф. (Орел, 23–24 мая 2013 г.). Орел : Из-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 235–237. (форма участі очна).

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. (форма участі заочна).

33. Клімова С. М. Адаптація принципів публічного управління України до стандартів ЄС. *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні* : м-ли міжнар. конф. (Харків, 23 жовт. 2017 р.). Харків : Право, 2017. С. 72–76. (форма участі очна).

34. Клімова С. М. Правове регулювання процедур державного фінансового контролю в Україні. *Правова реформа: концепція, мета,*

впровадження : м-ли VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.). Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 244–247. (форма участі заочна).

35. Клімова С. М. Система публічних закупівель як складовий елемент механізму запобігання корупції. *Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»* : м-ли наук.-практ. круг. столу (Запоріжжя, 1-2 груд. 2017 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2017, С. 82–86. (форма участі заочна).

36. Клімова С. М. Управління публічними фінансами як цілісний правовий інститут. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : м-ли V міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2018 р.). Харків : «Точка», 2018. С. 37–39. (форма участі очна).

37. Maliarova Valeriia, Klimova Svitlana. Public interest in government finance management. *Socialand Economic Aspects of Education in Modern Society: Proceedings IV International Scientific and Practical Conference* (Warsaw, June 19, 2018). Warsaw, 2018. P. 19–26. (форма участі заочна).

Особистий внесок: автором виконані 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.

38. Клімова С. М. Адміністративно-правовий захист інформації про публічні кошти. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : м-ли міжн. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 62–64. (форма участі заочна).

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. (форма участі очна).

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 : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 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*. Орел. 2013. № 3. С. 149–156.

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

ДОДАТОК 5

Акти

УКРАЇНА
Харківський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
№23322597

просп. Московський, 75, м. Харків, 61001
25.04.2019 № 01-1083/04-02
на № _____ від « _____ » _____ р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

директор Харківського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України,
д.соц.н., проф., заслужений працівник
освіти України

Л. О. Белова

АКТ

впровадження результатів дисертаційної роботи Клімової Світлани Миколаївни
на тему: «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в
Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Комісія у складі:

Величко Лариси Юрїївни – д.ю.н, доц., завідувача кафедри права та
європейської інтеграції ХарПІ НАДУ при Президентіві України;

Золотарьова Володимира Федоровича – к.е.н., проф., заступника
директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарПІ НАДУ при
Президентіві України;

Кузнецова Андрія Олеговича – к.держ.упр, доц., начальника відділу
координації наукової роботи та докторантури ХарПІ НАДУ при Президентіві
України,

засвідчує, що матеріали дисертаційного дослідження доцента кафедри
права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ при Президентіві України на
тему: «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в
Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право, впроваджено в наукову і освітню діяльність Харківського
регіонального інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України, зокрема:

1) підготовці заключного звіту з теми НДР «Правові засади діяльності
місцевих органів публічної влади і державного управління з надання
адміністративних послуг населенню» (номер державної реєстрації 0112U001157
2012–2016 рр.), яка виконувалася в межах комплексного науково-дослідного
проекту Національної академії державного управління при Президентіві
України «Державне управління та місцеве самоврядування» (використано

матеріал дисертаційного дослідження щодо визначення поняття публічної адміністрації, компетенції та повноважень органів публічного управління);

2) підготовці проміжного звіту з теми НДР «Імплементація принципів *aquis communautaire* в діяльності органів публічної влади» (номер державної реєстрації 0116U007248 2016–2020 рр.), який містить матеріали щодо правових підстав та напрямків адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що опрацьовані особисто автором;

3) підготовці навчально-методичних матеріалів:

– Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: Метод. вказівки для слухачів усіх форм навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / Укладачі С. М. Клімова, О. Г. Рогова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. – 84 с.

– Антикорупційні засади діяльності органів влади: наук.-практ. посіб. / М.К. Вишневська, С.М. Клімова, Г.С. Крайник, С.В. Ніколайчук. – Х.: Вид-во ТОВ «Друкарня Мадрид», 2014. – 384 с.

– Клімова С. М. Фінансове право України : метод. вказ. для слухачів факультету підготовки магістрів державного управління (вечірня і заочна форми навчання) / С.М. Клімова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – 44 с.

– Механізми запобігання корупції в Україні: навчальний посібник / С. М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Харків: Вид-во «Магістр», 2015. – 184 с.

– Організаційно-правове забезпечення діяльності суб'єктів управління публічними фінансами : навч. посіб. / В.Я. Настюк, С.М. Клімова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – 84 с.

– Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики : навчальний посібник [Електронне видання] / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Харків, 2015. – 252 с. – Режим доступу http://www.kbuapa.kharkov.ua/pk/pk_nmr.html.

– Проблеми застосування антикорупційного законодавства в Україні навчально-методичний посібник / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Харків: Вид-во «Магістр», 2015. – 81 с.

4) читанні лекцій, проведенні практичних та семінарських занять : дисциплін «Адміністративно-правові режими», «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС», «Правове регулювання фінансових відносин» «Державна антикорупційна політика та протидія корупції на публічній службі» які викладаються на факультеті підготовки магістрів публічного управління та адміністрування для слухачів спеціальностей 074 – публічне управління та адміністрування, 281 – публічне управління та адміністрування;

5) читанні лекцій, проведенні практичних занять, а також підготовці навчально-методичних матеріалів до дисципліни «Публічне та приватне право», яка викладається на факультеті соціально-економічного управління для бакалаврів спеціальності 281 – публічне управління та адміністрування;

6) проведенні семінарів-тренінгів з антикорупційного законодавства України, загальної короткострокової програми за темою: «Організаційно-правові засади управління публічними фінансами» у відділі підвищення

кваліфікації кадрів для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій Донецької, Луганської, Полтавської, Сумської та Харківської областей.

Комісія відзначає високий науковий та методичний рівень представлених матеріалів дисертаційного дослідження Клімової Світлани Миколаївни на тему: «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні», їхню актуальність та суспільну значущість для юридичної науки і практики публічного управління. Авторка виявила здатність опрацьовувати сучасну літературу та знаходити й аналізувати наукові джерела, застосовувати під час дослідження сучасні методологічні підходи та методи аналізу.

Голова комісії

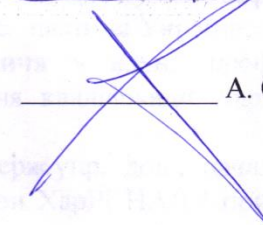


Л. Ю. Величко

Члени комісії:



В. Ф. Золотар'ов



А. О. Кузнецов

**ШОСТИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**

вул. Московська, 8, корпус 30, м. Київ, 01010, тел./факс: (044) 254-22-06
Код ЄДРПОУ 42250890

"19" грудня 2018 р. № 01-13/1341/2018

Харківському регіональному інституту
Національної академії державного
управління при Президентіві України

АКТ

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Клімової Світлани Миколаївни на здобуття наукового ступеня доктор
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право на
тему: «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в
Україні»

Місцезнаходження суду: 01010, м. Київ, вул. Московська, 8, корпус 30

Комісія у складі:

Голова комісії суддя Шостого апеляційного адміністративного суду

О.А.Губська;

Члени комісії:

- суддя Шостого апеляційного адміністративного суду – А.
Степанюк;

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Клімової С.М., доцента кафедри права та європейської інтеграції Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, використовувалися в роботі Шостого апеляційного адміністративного суду під час розгляду справи № 826/10872/18 про стягнення коштів за позовом Головного управління ДФС у м.Києві.

Комісія підтверджує, що представлені Клімовою С. М. наукові висновки, підготовка яких стала можливою на підставі наукового дослідження, мають практичну цінність.

Голова комісії:

Суддя Шостого апеляційного
адміністративного суду, доктор
юридичних наук

О.А.Губська

Члени комісії:

суддя Шостого апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук		А.Г.Степанюк
суддя Шостого апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук		Є.В.Чаку

А К Т

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Клімової С.М. на здобуття наукового ступеня доктора наук з
державного управління за спеціальністю 25.00.01
«Теорія та історія державного управління»

Комісія у складі:

Голова – заступник завідувача секретаріату Комітету Верховної Ради
України з питань бюджету, доктор філософських наук, доцент Є.М. Суліма;

Члени комісії:

головний консультант секретаріату Комітету О.Б. Пунда;

старший консультант секретаріату Комітету О.В.Царук,

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження
С.М. Клімової, що надійшли до Комітету Верховної Ради України з питань
бюджету (вх. №04-14/9-192190 від 08.09.2009р.) взято до уваги і використано
при доопрацюванні проектів Закону України «Про внесення змін до
Бюджетного кодексу України» щодо забезпечення прозорості та доступності
інформації про виконання Державного бюджету (реєстр. №4559 від
29.05.2009 р.); Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни (реєстр. № 2329
від 04.04.2008); законопроектів № 83, внесених народним депутатом України
Коновалюком В.І.

Голова комісії

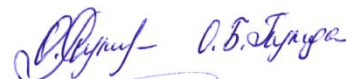
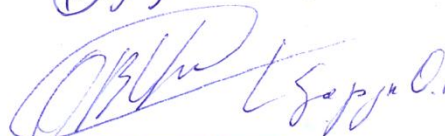
Заступник завідувача секретаріату
Комітету Верховної Ради України
з питань бюджету,
доктор філософських наук, ^{професор} доцент



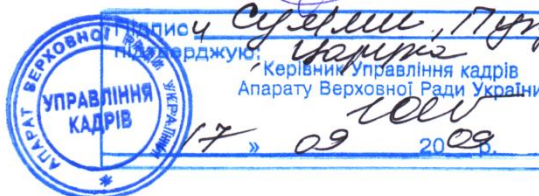
Є.М. Суліма

Члени комісії

(2 особи)

« 15 » вересня 2009 року





**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДФС У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

61057, м. Харків, вул. Пушкінська, 46, тел. (057) 702-86-04, факс (057) 706-14-84
E-mail: gu.kh@sfs.gov.ua; сайт: www.kh.sfs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39599198

№ _____ від _____

на № _____ від _____

*Харківському регіональному інституту
Національної академії державного
управління при Президентіві України*

АКТ

**Про впровадження результатів дисертаційної
роботи**

Клімової Світлани Миколаївни на здобуття
наукового ступеня доктора юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Комісія у складі:

- Голова – заступник начальника Головного управління ДФС у Харківській області – Німий О.С.;

Члени комісії:

- начальник юридичного управління Головного управління ДФС у Харківській області – Поярко І.В.;
- начальник відділу супроводження трудових та інших судових спорів юридичного управління Головного управління ДФС у Харківській області – Гнатченко О.О.;
- начальник відділу правового забезпечення діяльності та супроводження майнових спорів юридичного управління Головного управління ДФС у Харківській області – Санжаровська Н.М.,



цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Клімової С.М., доцента кафедри права та європейської інтеграції Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, використовуються в роботі Головного управління ДФС у Харківській області (під час оптимізації роботи та реформування органів ДФС у Харківській області).

Комісія підтверджує, що представлені Клімовою С.М. наукові висновки, підготовка яких стала можливою на підставі наукового дослідження, мають практичну цінність.

Голова комісії:
Заступник начальника
Головного управління
ГУ ДФС у Харківській області



О.Німий

Члени комісії:
Начальник юридичного управління
Головного управління
ГУ ДФС у Харківській області



І.Поярко

Начальник відділу
супроводження трудових та інших
спорів юридичного управління
Головного управління
ГУ ДФС у Харківській області



О.Гнатченко

Начальник відділу
правового забезпечення
діяльності та супроводження
майнових спорів
Головного управління
ГУ ДФС у Харківській області



Н.Санжаровська