

УДК 342.9+34.07+336.1

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ: ФУНКЦІЇ, ЦІЛІ ТА МЕХАНІЗМ

**Клімова Світлана Миколаївна,**  
кандидат наук з державного  
управління, доцент,  
доцент кафедри права та європейської  
інтеграції (Харківський регіональний  
інститут державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентові України,  
м. Харків, Україна)

Досліджуючи адміністративно-правові засоби регулювання галузі управління публічними фінансами, автор у статті висвітлює функції адміністративно-правового регулювання публічних фінансів: 1) виконавчої діяльності публічної адміністрації у сфері фінансів задля забезпечення реалізації публічних інтересів; 2) правотворення у сфері публічних фінансів; 3) організації управлінського процесу в царині фінансів; 4) регулювання режиму законності та захисту інтересів публічної адміністрації у сфері фінансів, а також режиму дотримання прав і свобод людини і громадянина.

До основних цілей адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами належать: а) забезпечення організації та 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 та вдосконалення процедур управління публічними фінансами та прийняття актів публічної адміністрації.

Механізм адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами 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 управління публічними фінансами належать ключові елементи, наявність яких є обов'язковою, та другорядні, що опосередковують обов'язкові елементи зазначеного механізму. До ключових складників належать адміністративно-правові норми, фінансово-управлінські відносини, акти публічного адміністрування. До другорядних складників механізму адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами зараховуємо принципи управління публічними фінансами, юридичні факти, правову культуру й спеціальні правові режими управління публічними фінансами. Цей механізм має свою специфіку, що зумовлена джерелами правового регулювання, особливим правовим статусом суб'єкта управління (публічної адміністрації у сфері фінансів), нормами адміністративного права в необхідних випадках, які надають фінансово-управлінським відносинам форму адміністративно-правових. Виникнення, зміна і припинення фінансово-управлінських відносин здійснюється з дотриманням встановлених публічною адміністрацією правил і умов, забезпечує реалізацію публічного інтересу управління публічними фінансами.

**Ключові слова:** публічні фінанси, публічне управління, акти адміністрування, адміністративно-правові засоби, механізм адміністративно-правового регулювання.

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT: FUNCTIONS, OBJECTIVES, MECHANISM

**Klimova Svitlana Mykolayivna,**  
PhD in Public Administration,  
Associate Professor, Associate Professor  
of Law and European Integration  
Department (Kharkiv Regional Institute  
of Public Administration of the National  
Academy of Public Administration  
attached to the Office of the President of  
Ukraine, Kharkiv, Ukraine)

The subject of research is the administrative and legal means of regulating the public finance management sphere. The functions of administrative and legal regulation of public finance management are as follows: 1) the executive activity of public authorities in the field of finance aiming to ensure the meeting of public interests; 2) law-making in public finance; 3) organization of administration process in the field of finance; 4) regulation of the due process of law and protection of public administration interests in the field of finance and observation of the human civil rights and freedoms.

The main goals of the administrative and legal regulation of public finance management include: a) provision of organization and functioning of public administration in the field of finance; b) protection and restoring the rights and freedoms of natural and legal persons in the financial sphere in case of their violation; c) arrangement and improvement of procedures for managing public finances and adoption of public administrative acts.

The mechanism of the administrative and legal regulation of public finance management should be understood as a complex of administrative and legal means for providing targeted activity on public authorities' organization, coordination and control of powers pertaining to public finance management. The elements of the mechanism for the administrative and legal regulation of public finance management comprise the mandatory key elements and secondary elements mediating the mandatory elements of the said mechanism. The following components are referred to as the key ones: administrative and legal norms, financial and administrative relations, public administration acts. The secondary components of the mechanism for the administrative and legal regulation of public finance management are as follows: principles of public finance management, juridical facts, legal culture and special legal regimes of public finance management.

Specificity of the administrative and legal regulation of public finance management is stipulated by the following: 1) sources of legal regulation; 2) a special legal status of an administration subject (public administration in the field of finance); 3) in case of need, norms of administrative law impart the administrative and legal form to financial management relations. At the same time, financial management relations are only a part of social relations that are regulated by the administrative law norms; 4) the fact that emergence, changes in and termination of financial administrative relations are performed with observance of the rules and conditions established by public authorities ensures realization of public interests of public finance management.

**Key words:** public finance, public administration, administration acts, administrative and legal means, mechanism of administrative and legal regulation.

Сучасний стан розвитку фінансової системи держави характеризується, з одного боку, динамізмом та багатовекторністю процесів розвитку та реформ в усіх сферах публічних фінансів загалом та адміністративно-правового регулювання управлінських

процесів у галузі фінансів зокрема, що зумовлено, по-перше, євроінтеграційними прагненнями, по-друге, складністю узгодження публічного інтересу на загальнодержавному та регіональному рівнях через обмежений обсяг необхідних фінансових ресурсів.

У таких умовах особливої актуальності набувають питання щодо підвищення прозорості та ефективності діяльності суб'єктів публічного управління у галузі публічних фінансів і використання ними наявних ресурсів. Адже адекватна сучасним умовам розвитку суспільства система публічних фінансів та управління ними є не лише інструментом гарантії високої якості управлінських послуг, а й, по суті, дієвим механізмом забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, задоволення публічного інтересу. Така система може існувати в ефективно функціонуючій адміністративно-правовій системі, яка базується на нормах публічного права.

Сучасне адміністративне право України є однією з унікальних галузей національного права, яка досить вдало здійснює «гібридне» поєднання матеріального та процедурного складників [1, с. 168], воно формувалося в національних правових традиціях та культурних цінностях. Водночас особливістю адміністративних правових систем країн Європейського Союзу (ЄС) протягом останніх кількох десятиліть є те (аналізуються у роботі "Tradition and Change in Administrative Law"), що вони стали менш ізольованими [2], протягом останніх двох десятиліть адміністративне право ЄС пройшло процес надзвичайного розвитку та консолідації, про що йдеться у роботі "Introduction: The Relationships Between Global Administrative Law and EU Administrative Law" [3, с. 1]. Що стосується відносин між ЄС та глобальним правом, то ситуація фрагментарна. У деяких сферах законодавство ЄС та глобальне право об'єднуються дуже добре, при цьому координуючи та реалізуючи один одного, а в інших випадках вони ігнорують один одного або навіть конкурують [3, с. 10]. У сфері управління публічними фінансами ЄС не встановлено типової моделі та єдиних правил адміністративно-правового регулювання цієї галузі управління.

Нині розбудова дієвої та ефективної системи суб'єктів публічного управління у галузі публічних фінансів, яка базувалася б на основоположних принципах та кращих практиках ЄС, є важливою складовою частиною у процесі реформування публічного управління. Тому видається цілком можливим проаналізувати і обґрунтувати цілі та складники механізму адміністративно-правового забезпечення у галузі, що досліджується.

Публічне управління (у значенні внутрішньодержавного управління, яке здійснюють органи державної виконавчої влади та інші суб'єкти управління з метою організації самої системи цих органів та забезпечення правових режимів їхньої роботи) у сфері фінансів є традиційним напрямом адміністративно-правового регулювання як в Україні [4, с. 496], так і в європейських країнах [5, с. 145]. Так само публічна фінансова діяльність, яка досліджується переважно юристами-фінансистами, має управлінський аспект (внутрішньоорганізаційне, або адміністративне, управління). Прикладом може слугувати така функція Міністерства фінансів Австрії, як «адміністративне управління та організація податкової та митної адміністрації» [6]. Водночас проблеми, пов'язані з управлінням у сфері фінансів, були у центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного та фінансового права. Варто виокремити роботи Є. Алісова, Д. Білінського, Л. Воронової, Е. Дмитренко, М. Кучерявенка, О. Лукашева, О. Макух, О. Мінаєвої, А. Монаєнка, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, С. Ніщिमної, Г. Россіхіної, О. Рябченко, О. Семчик та ін.

У наукових роботах В. Авер'янова, К. Афанасьєва, Ю. Битяка, С. Ківалова, Т. Коломоець, В. Колпакова, А. Комзюка, А. Коренева, В. Теремецького, Ю. Тихомирова, І. Шопіної та інших учених досліджено характерні риси механізму публічного управління загалом та елементи механізму адміністративно-правового регулювання у різ-

них сферах суспільства зокрема. Питанням адміністративно-правового забезпечення економічної сфери та галузі публічних фінансів за умови євроінтеграційних процесів у нашій державі не приділено належної уваги.

Об'єктом дослідження виступають адміністративно-правові засоби регулювання галузі управління публічними фінансами.

Мета роботи полягає в тому, щоб визначити цілі, складники адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами та висвітлити специфіку цього регулювання.

Категорією, що дасть змогу визначити поняття та зміст адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами, 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 [7, с. 88], а також «організації ефективного управління публічно-правовими відносинами» [8, с. 106]. Адміністративне право – це дуже велика і різнопланова галузь права як у «горизонтальних», так і «вертикальних» аспектах (переклад – С.К.) [9, с. 167].

Адміністративно-правове регулювання публічних фінансів, своєю чергою, є своєрідним продовженням конституційно-правових норм і суттєво конкретизує їх, перебуває у постійному і тісному зв'язку з фінансово-правовим регулюванням. За визначеннями Г. Россіхіної, саме в фінансовому законі варто зосереджувати загальнородові для фінансово-правового регулювання норми. При цьому в такому акті мають бути поєднані два типи норм: а) які закріплюють загальні поняття для будь-якого фінансово-правового інституту та які ще не мають законодавчого закріплення (публічні фінанси, фінансова діяльність тощо); б) які, маючи однаковий зміст, застосовуються в споріднених фінансово-правових інститутах (чи підгалузях) у різному сенсі (податкові надходження – в бюджетному законодавстві, податки, збори (обов'язкові платежі) – в податковому законодавстві) [10, с. 15]. Однак цілком можливим є виокремлення групи відносин у сфері публічної фінансової діяльності, яка регулюється засобами адміністративного права з метою подальшого вдосконалення правових норм, які їх регулюють.

Призначення і прояв адміністративно-правового регулювання можна виявити у роботі А. Іванищука, який зазначив: «Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади є надзвичайно складним і ємним комплексним інститутом адміністративного права, пронизаним багатьма вертикальними і горизонтальними зв'язками, що поєднують однорідні суспільні відносини: система адміністративно-правового регулювання (правотворчість, правозастосування, правоохоронну діяльність), має свою структуру (засоби і типи правового регулювання), механізм адміністративно-правового регулювання (джерела, принципи, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, статус суб'єктів адміністративного права, індивідуальні адміністративні акти, методи, режими, процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання) та напрями адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади» [11].

Юридична сутність адміністративно-правового регулювання пов'язана з системою адміністративно-правових засобів, «<...> за допомогою якої учасники публічно-правових відносин набувають взаємозумовлених прав та обов'язків, забезпечується стабільність суспільних відносин, шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та національних інтересів» [12, с. 57]. У цьому контексті вбачається аргументованою позиція щодо характеристики адміністративного права, яке створює специфічний адміністративно-правовий режим регулювання [13, с. 45], а,

на думку А. Коренева, механізм адміністративно-правового регулювання є системою адміністративно-правових засобів, що впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства [14].

За такими функціями адміністративного права, як 1) правовиконавча; 2) правотворча; 3) організаційна; 4) правоохоронна [15, с. 108–109], визначимо відповідні *функції* адміністративно-правового регулювання публічних фінансів:

- 1) виконавчої діяльності публічної адміністрації у сфері фінансів задля забезпечення реалізації публічних інтересів;
- 2) правотворення у сфері публічних фінансів;
- 3) організації управлінського процесу у сфері фінансів;
- 4) регулювання режиму законності та захисту інтересів публічної адміністрації у сфері фінансів, а також режиму дотримання прав і свобод людини і громадянина.

До основних *цілей* адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами належать: а) забезпечення організації та 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 та вдосконалення процедур управління публічними фінансами та прийняття актів публічної адміністрації.

Враховуючи те, що адміністративне право структурно зараховують до публічного, а «імперативний метод є первинним у публічному праві взагалі» [16, с. 233], визначимо основні риси змісту адміністративно-правового регулювання: нерівність сторін цих 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 нормативно організованими в послідовному впливі на суспільні відносини відповідно до цілей, завдань і функцій управління [17]. Вважаємо, що великим поштовхом на шляху формування цієї концепції стали погляди С. Алексєєва [18], які визначили напрям механізму правового регулювання на задоволення інтересів суб'єктів права за допомогою правових засобів. Такий підхід має певний сенс у сфері публічних фінансів, але, на наш погляд, слід уточнити і доповнити це визначення: зазначені інтереси мають бути не просто виразом того, чого бажає суб'єкт права, а саме його законних інтересів, які не суперечили б інтересам інших суб'єктів, тобто варто досягати позитивних результатів, відображаючи *баланс* інтересів всіх 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 елементами механізму правового регулювання вважає юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, індивідуальні приписи, акти застосування права як факультативний елемент [18, с. 216], то Ю. Легеза, досліджуючи сферу використання природних ресурсів, виділяє загальні та спеціальні адміністративно-правові засоби публічного управління. При чому до першої групи авторка традиційно вважає належними засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності, а до спеціальних засобів – моніторинг стану довкілля, прогнозування стану розвитку та відновлення мінерально-сировинної бази, екологічне ліцензування, еколого-економічну оцінку природних ресурсів [19, с. 113].

Розглядаючи складники механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, відома українська вчена І. Шопіна до його організаційних складників вважає належними адміністративно-правові норми, адміністра-

тивно-правові відносини, акти реалізації норм права. До функціональних складників механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, на її думку, належать: принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності [20]. На її погляд, саме органічні та функціональні складники потребують детального аналізу, що частково відповідає авторській позиції.

*Механізм адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами* 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 управління публічними фінансами належать ключові елементи, наявність яких є обов'язковою, та другорядні, що опосередковують обов'язкові елементи зазначеного механізму. До *ключових складників* належать адміністративно-правові норми, фінансово-управлінські відносини, акти публічного адміністрування. До *другорядних складників* механізму адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами зараховуємо принципи управління публічними фінансами, юридичні факти, правову культуру й спеціальні правові режими управління публічними фінансами [21, с. 181].

Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, котрі разом становлять механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність публічної адміністрації у сфері фінансів, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення збалансованості фінансової системи, що створює підґрунтя для реальної захищеності прав, свобод та інтересів громадян.

Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами включає такі напрями: 1) адміністративні процедури щодо створення, реорганізації та ліквідації суб'єктів управління публічними фінансами; 2) визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів управління публічними фінансами; 3) кадрова робота в управлінні публічними фінансами; 4) визначення повноважень і компетенції суб'єктів управління публічними фінансами; 5) адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів управління публічними фінансами; 6) забезпечення державного контролю за публічними фінансами; 7) регулювання антикорупційної діяльності у сфері публічних фінансів; 8) регулювання інформаційних відносин у сфері публічних фінансів; 9) видання актів публічного адміністрування у царині публічних фінансів; 10) особливості заохочення і дисциплінарної відповідальності службовців суб'єктів управління публічними фінансами; 11) адміністративна відповідальність у сфері публічних фінансів тощо.

Велике значення для балансу приватних і публічного інтересів у сфері фінансів мають правильне визначення цілей і завдань правового регулювання, вибір правових засобів і способів регулювання, удосконалення правотворчості та правозастосування.

### Список використаних джерел:

1. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти: монографія. Запоріжжя : ВД «Гельветика», 2016. 548 с.
2. Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. 2007. 266 p.

3. Mattarella, Edoardo Chiti Bernardo Giorgio. Introduction: The Relationships Between Global Administrative Law and EU Administrative Law. Part of book Global Administrative Law and EU Administrative Law Relationships: Legal Issues and Comparison. Springer Berlin Heidelberg. 2011. 409 p.
4. Загальне адміністративне право. Підручник. Київ: Видавництво «Юрінком Інтер», 2015. 568 с.
5. Blankart Ch.B. (2012). Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen. URL: [www.vahlen.de](http://www.vahlen.de).
6. Ministry of Finance. URL: <https://english.bmf.gv.at/ministry/ministry-of-finance.html>.
7. Загуменник В.І., Мусієнко В.В., Проценко В.В. Адміністративне право України: основні категорії та поняття: навч. посіб. / за заг. ред. О.Х. Юлдашева. Бандери; Київ: Поліграфіст, 2010. 512 с.
8. Теремецький В.І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості. Право та державне управління. 2012. № 1. С. 104–108.
9. Niedźwiedzka J. Wykładnia prawa administracyjnego: wybrane zagadnienia. Kwartalnik Prawa Publicznego. 2002. № 2/1/2. P. 167–188.
10. Россіхіна Г.В. Теоретичні проблеми застосування правових норм, що регулюють публічну фінансову діяльність: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / наук. консульт. М.П. Кучерявенко; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 36 с.
11. Іванищук А. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. Адміністративне право і процес. 2013. № 1. URL: <http://applaw.k. A. nu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-3-2013?start=15>.
12. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах національної поліції України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 439 с.
13. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
14. Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. I. М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. 280 с.
15. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекц. Київ: Ін Юре, 2014. 240 с.
16. Харитонов О. І. Адміністративне право як прояв публічного права. Наукові праці Одес. нац. юрид. акад. 2002. Т. 1. С. 228–235.
17. Константинов А.В. Механизм административно-правового регулирования лицензирования деятельности кредитных организаций в Российской Федерации: монография. М.: Издат. решения, 2016. 156 с.
18. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.
19. Легеза Ю. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Підприємництво, господарство и право. 2017. № 5. С. 111–114.
20. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / ДНДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2012. 36 с.
21. Клімова С.М. Адміністративно-правове регулювання та організаційне забезпечення управління публічними фінансами України. Харків: ПЛАНЕТА-ПРІНТ, 2018. 360 с.