

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342:351

С. М. КЛІМОВА

кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції
Харківського регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентові України
svitlana@dergachi.net
ORCID ID: 0000-0002-5106-6873



ПРОБЛЕМИ ВИДАННЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Розкрито зміст нормативних актів управління у сфері публічних фінансів, їхні відмінні ознаки від індивідуальних (адміністративних) актів управління. Визначено актуальні проблеми видання нормативних управлінських актів у фінансовій сфері.

Ключові слова: акти управління, нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, публічні фінанси.

Постановка проблеми. Форми діяльності органів управління у сфері публічних фінансів обумовлені специфічними завданнями і функціями управління. До форм управлінської діяльності у сфері публічних фінансів відносять видання нормативних актів управління, видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій.

Виокремлюючи з управлінських актів нормативні, слід наголосити на їхній виключній ролі в забезпеченні практичного здійснення державного управління за допомогою реалізації управлінських дій і правового встановлення порядків здійснення певних дій (процедур) виконавчо-розпорядчого характеру, які забезпечують постійний процес управління публічними фінансами та

організаційно-правовий статус органів виконавчої влади, що управляють публічними фінансами.

Якщо оптимальна система державного управління повинна забезпечувати потреби громадян та реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, то через управління публічними фінансами мають забезпечуватися утворення і розподіл публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, які є необхідними для функціонування держави та органів місцевого самоврядування, інших утворень, визнаних державою необхідними. При цьому органи влади повинні прозоро та ефективно використовувати фінансові ресурси для досягнення стратегічних цілей.

Аналіз управління публічними фінансами в Україні дозволяє виявити такі проблеми прийняття актів управління: 1) правова база, що регламентує управління публічними фінансами в Україні, на сьогодні не структурована, не створено єдиного простору адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами; 2) потребують удосконалення норми, що встановлюють відповідні процедури і забезпечують взаємозв'язки між органами управління фінансами; 3) не встановлено на законодавчому рівні понять та характерних рис нормативних управлінських актів; 4) не врегульовано на законодавчому рівні понять індивідуального (адміністративного) акта.

Без упорядкування управлінських відносин у фінансовій сфері марно сподіватися на підвищення ефективності системи державного управління, належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації, прозорі процедури формування та використання коштів публічних фондів, мінімізацію умов для корупції. З огляду на вищевикладене цілком обґрунтованою виглядає необхідність розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління у сфері публічних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти прийняття нормативних актів управління у сфері публічних фінансів досліджено у працях таких вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права та державного управління, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Гаращук, С. Загороднюк, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Крупчан, В. Купрійчук, Н. Плaxотнюк, Л. Прокопенко, Д. Сухінін, Г. Чміленко, Ю. Шаров, Т. Ященко, а також деяких закордонних дослідників, зокрема Д. Бахрах, Г. Бребана, Ж. Веделя, Д. Дж. Галлігана, Ж. Зіллера, О. Люхтерграндта, Е. Шмідта-Ассмана тощо.

Дослідження в цій галузі тривають і нині. Але недостатнім є наукове обґрунтування проблем прийняття нормативних актів управління у сфері публічних фінансів України.

Об'єктом дослідження стали правові відносини, що пов'язані з прийняттям нормативних управлінських актів.

Формулювання цілей: розвиток теоретичних положень у сфері адміністративно-правового забезпечення управління публічними фінансами в Україні та формулювання рекомендацій щодо вдосконалення процесу прийняття управлінських нормативних актів.

Виклад основного матеріалу. Ураховуючи появу нових підходів до визначення і способів правового регулювання публічного управління в Україні, а також розвиток «нового адміністративного права в Європейському Союзі» [1, с. 603], спостерігаємо поступову зміну прерогативів у виборі правових форм управління публічними фінансами. Застосування дерегуляційних підходів у публічному управлінні викликає зміну підходів у правовому регулюванні управлінських форм.

С. В. Загороднюк та В. М. Купрійчук вважають, що сьогодні правомірним є використання нового терміна «публічне управління» [2, с. 185], і правильність даного твердження не викликає сумнівів, однак ототожнення терміна з державним управлінням виглядає необґрунтованим. Характеристику державного управління в наукових джерелах описано як владний вплив держави на суспільну систему, а ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ. Тому сьогодні в Європейському Союзі спостерігаємо розвиток управлінських відносин у напрямі делегування владних повноважень суб'єктам, які за своєю природою не відносяться до публічної влади. Така тенденція не може не відобразитися на сфері управління публічними фінансами, і це викликає багато запитань щодо забезпечення належного правового регулювання цих управлінських процесів.

Фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування є специфічним предметом правового впливу. Своєрідність такої діяльності та її велике значення в сучасному суспільстві постійно відзначаються всіма фахівцями в галузі фінансів та фінансового права протягом останніх двохсот років.

Під актом управління розуміється як словесний (письмовий і усний), так і конклюдентний акт [3, с. 237]. Актом управління вважають «особливий різновид підзаконних, офіційних юридичних актів, що приймаються суб'єктами публічної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, що мають односторонні владні волевиявлення, а також викликають юридичні наслідки» [4].

До нормативних належать акти, які:

- видано в установленому порядку уповноваженим на те органом державної влади, органом місцевого самоврядування або посадовою особою;
- встановлюють правові норми (правила поведінки);
- обов'язкові для невизначеного кола осіб;
- розраховані на неодноразове застосування;
- які діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом [5, с. 393].

При окресленні меж сфери управління публічними фінансами використовуємо напрацювання Н. Ю. Пришви, яка здійснила структурування публічних фондів таким чином: «1) Державний бюджет України; 2) місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст); 3) Пенсійний фонд України; 4) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 5) Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; 6) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; 7) цільові бюджетні фонди; 8) фонди коштів бюджетних установ» [6, с. 23]. Наведена структура публічних фондів, на наш погляд, є основою для виявлення суб'єктів, що управляють публічними фінансами. Повніше систему суб'єктів подано у статті автора [7]. Розвиваючи даний методологічний підхід, дослідимо, які суб'єкти управління публічними фінансами видають управлінські акти сьогодні?

По-перше, це – органи виконавчої влади.

По-друге, це – органи публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади (Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.).

По-третє, це – територіальні громади й органи місцевого самоврядування.

По-четверте, це – підприємства, установи та організації, громадські об'єднання, які наділені державою повноваженнями з управління публічними фінансами.

Процеси реформування в нашій державі можуть спричинити появу нових суб'єктів управління публічними фінансами, які здійснюватимуть діяльність з формування, розподілу та використання коштів публічних фондів та контролю за ними. Тож усі управлінські дії повинні бути регламентовані законодавчими або підзаконними актами. Відсутність певних управлінських нормативних актів призводить до руйнації управлінського процесу або його неефективності. Так, невчасне видання актів щодо управління публічними фінансами може призвести до порушення, наприклад, бюджетного процесу

або процесу адміністрування податків. Виправити ситуацію, коли прогалина в законодавстві не дає можливості реалізувати повноваження органів публічного управління, украй складно.

Виходячи із сучасних реалій, можна стверджувати, що в період реформування публічних фінансів часто-густо при вирішенні певних завдань виникають ситуації, коли вступає в дію новий закон, а підзаконні акти, що діяли до його прийняття, уже застаріли, а нових ще не прийнято. При цьому процес управління публічними фінансами зупинити неможливо, тоді органи влади вимушено застосовують форми управління, які відмінні від нормативних управлінських актів.

Дії посадових осіб є підставами виникнення, зміни, припинення правовідносин, настання різних правових наслідків. Дії відіграють роль матеріального об'єкта, на який впливають правові відносини і заради яких здійснюється правове регулювання.

Цілком справедливо зазначити, що потребують додаткової регламентації підстави прийняття і характерні риси індивідуальних актів, які у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України називаються адміністративними. При цьому 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)» [8]. З цього поняття випливають характерні риси адміністративного акта, до яких можна віднести: «1) виступає як правовий акт індивідуальної дії; 2) є результатом розгляду адміністративної справи; 3) приймається адміністративним органом; 4) приймається у порядку, передбаченому Адміністративно-процедурним кодексом; 5) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)» [9].

За висновками Т. В. 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 встановлюється 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 [10].

Такий підхід до сутності адміністративного акта відповідає підходу, обраному німецькою наукою адміністративного права та практикою функціонування публічної адміністрації. У § 35 Закону про адміністративну про-

цедуру ФРН адміністративним актом визначається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [11, с. 206]. Статтею 268а Кодексу адміністративного судочинства Польщі 1960 р. встановлено, що орган публічного управління може давати письмові доручення співробітникам керованих організаційних підрозділів, приймати управлінські акти від імені органу в конкретній сфері, і зокрема видавати адміністративні акти, накази та сертифікати [12].

Цілком справедливо Н. Г. Плахотнюк виділила характерні риси адміністративного акта: «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» [9].

Публічні фінанси відіграють велике значення протягом усієї своєї історії. Тому не випадково в конституціях багатьох держав приділено особливу увагу публічним фінансам, а в деяких країнах (Бельгія, Німеччина, Швеція) в основному законі фінансова проблематика виділяється навіть у самостійний розділ [13, с. 112]. Важливі питання щодо управління публічними фінансами регулюються конституціями і законодавчими актами. Разом із тим адміністративні акти відіграють важливу роль у бюджетній, податковій, банківській та інших сферах, оскільки є формою управління, здатною адекватно реагувати на зміни, які відбуваються в сучасному суспільстві, і відображати потреби суспільного розвитку. Первинний характер стосовно адміністративних актів у фінансовій сфері належить нормативним (допускається змішана форма акта). Оскільки управління публічними фінансами представлене складною системою органів влади, що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах, виконують різні функції держави шляхом повсякденної управлінської діяльності, то можна виявити дві основні проблеми прийняття нормативних актів. *Перша* криється у координаційних відносинах. Складність системи суб'єктів впливає на те, що виникають такі відносини як по вертикалі, так і по горизонталі. Координаційні відносини в системі суб'єктів, що управляють публічними фінансами, сприяють планомірному утворенню, розподілу та використанню грошових фондів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності й 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 з найменшими витратами сил, засобів і часу. У процесі державного управління повинні використовуватися, як правило, тільки ті форми управління, які встановлено в нормативних правових актах (положеннях, статутах, інструкціях тощо). У посібнику «Адміністративное право» зазначається, що процес управління повинен бути насичений тільки допустимими для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання тієї чи іншої функції управління формами управління. В іншому випадку управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їхній зміст оскаржений. Однак це не означає, що суб'єкт публічного управління позбавлений можливості діяти на свій розсуд: у кожному конкретному випадку він повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань [5, с. 365].

Отже, для вирішення конкретних завдань з координації відносин між суб'єктами управління публічними фінансами такі суб'єкти вправі обрати тільки ті форми управління, які дозволені саме цим суб'єктам. Тож, *друга проблема* виникає в результаті прийняття спільних нормативних актів кількома суб'єктами, що управляють публічними фінансами.

Прикладом можуть слугувати координаційні відносини Фонду соціального страхування України (сьогодні перебуває у процесі утворення) з іншими суб'єктами управління (органами виконавчої влади) стосовно осіб, які переміщені з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО. Судова практика [14; 15] викриває певні проблеми щодо вибору форми управління.

Правовий статус Фонду визначено Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [16] як орган, який 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, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом. Статтею 6 зазначеного Закону регламентується, що рішення правління Фонду, прийняте у межах його компетенції, є обов'язковим для виконання, у тому числі всіма страхувальниками та застрахованими особами, яких воно стосується. Рішення правління Фонду оформляється постановою. Постанови правління Фонду підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті Фонду протягом 20 робочих днів після їхнього прийняття [16]. Детальніше правовий статус Фонду викладено в авторській статті [17].

Отже, Фонд соціального страхування України вправі приймати управлінські акти (як нормативного характеру, так і індивідуального) у формі постанов. У разі необхідності сумісного нормативного акта, наприклад, із центральним органом виконавчої влади, який 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.

Висновки. Вибір і використання способу вираження правових форм управлінських дій обумовлюються юридичними властивостями форми управління. У сфері управління публічними фінансами основним способом є нормотворча діяльність, у результаті якої з'являється нормативний акт управління, що становить офіційний документ.

У нашій державі поняття нормативного акта управління та індивідуального (адміністративного) акта на законодавчому рівні не врегульовано.

Під *нормативним актом управління публічними фінансами* слід розуміти офіційний письмовий документ, який прийнято суб'єктом управління публічними фінансами у результаті нормотворення, який спрямовано на врегулювання процесу планомірного утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів, який містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Під *індивідуальним (адміністративним) актом* варто розуміти документ суб'єкта управління публічними фінансами, яким встановлюється в односторонньому порядку індивідуалізоване правило поведінки, породжуються певні правові наслідки, який спрямовано на врегулювання фінансових відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин.

Нагальною проблемою прийняття державно-владних рішень є недоліки правового встановлення процесуального порядку здійснення конкретних управлінських дій. Передбачити всі проблемні ситуації в законодавчих актах неможливо. Неврегульованість адміністративних процедур досить відчутно виявляється у практиці взаємодії суб'єктів управління і під час прийняття спільного нормативного акта. А вдосконалення адміністративних процедур та чітке врегулювання припустимих форм управління для вирішення того чи іншого завдання управління публічними фінансами шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України або закону про адміністративну процедуру спрямоване на реалізацію конституційного положення (частина друга ст. 19) та закону про нормативно-правові акти і забезпечить реалізацію нормотворення. Це регламентуватиме дії посадових осіб і забезпечить права і свободи людини і громадянина. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил прийняття нормативних управлінських актів сприятиме

правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли суб'єкти управління публічними фінансами визначають їхні права та обов'язки.

Способи вдосконалення правового регулювання процесу планомірного утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів:

1) прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України або закону про адміністративну процедуру та закону про нормативно-правові акти сприятиме створенню єдиного простору адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами;

2) комплексне врегулювання координаційних відносин у системі суб'єктів, що управляють публічними фінансами, на рівні окремого закону або кодексу. Це стало можливим через те, що більшість виконуваних дій суб'єктів мають однакову спрямованість і функціональне призначення – забезпечити ефективну реалізацію державної фінансової політики;

3) законодавче визначення характерних рис нормативних та ненормативних управлінських актів;

4) удосконалення управлінських нормативних актів слід розглядати у двох площинах, які характеризують: а) процеси реформування публічного управління; б) процеси європейської інтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Sabino Cassese. New paths for administrative law: A manifesto [Електронний ресурс] / Sabino Cassese. – Режим доступу: <http://icon.oxfordjournals.org/content/10/3/603.full>.
2. Загороднюк С. В. Публічне управління: проблеми теорії і практики [Електронний ресурс] / С. В. Загороднюк, В. М. Купрійчук // Аналітика і влада. – 2012. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua.
3. Дмитриев Ю. А. Административное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, А. А. Евтеева, С. М. Петров. – М. : Эксмо, 2005. – 1008 с.
4. Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 422 с.
5. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
6. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : монографія / Н. Ю. Пришва. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.
7. Клімова С. М. Суб'єкти реалізації державної фінансової політики / С. М. Клімова // Статистика України : наук.-інформ. журн. – 2010. – № 1. – С. 98–103.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

9. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання [Електронний ресурс] / Н. Г. Плахотнюк // Актуал. пробл. держ. упр. – 2008. – № 2. – С. 394–400. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53.
10. Ященко Т. В. Правова природа адміністративних актів [Електронний ресурс] / Т. В. Ященко // Адм. право і процес. – 2016. – № 1. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/536-pravova-priroda-administrativnih-aktiv>.
11. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
12. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z dnia 14.06.1960 r. // Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 23.
13. Клімова С. М. Інструментальна концепція законодавства про публічні фінанси / С. М. Клімова // Підприємництво, госп-во і право. – 2016. – № 8 (246). – С. 110–114.
14. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 09.06.2015 № 44877818 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44877818>.
15. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 31.05.2016 № 58040665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58040665>.
16. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>.
17. Клімова С. М. Використання досвіду Норвегії при реформуванні фондів, що управляють публічними фінансами в Україні [Електронний ресурс] / С. М. Клімова // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фах. вид. – 2015. – № 5. – С. 193–196. – Режим доступу: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/58>.

REFERENCES

1. Sabino Cassese. New paths for administrative law: A manifesto. Retrieved from: <http://icon.oxfordjournals.org/content/10/3/603.full>
2. Zahorodniuk S. V., Kupriichuk V. M. (2012) Publichne upravlinnia: problemy teorii i praktyky. Analityka i vlada.
3. Dmitriev Ju. A., Evteeva A. A., Petrov S. M. (2005) Administrativnoe pravo [Administrative law] M. Izd-vo Jeksmo. 1008 p.
4. Bahrah D. N. (1999) Formy i metody dejatel'nosti gosudarstvennoj administracii. Ekaterinburg. 422 p.
5. Bahrah D. N., Rossinskij B. V., Starilov Ju. N. (2007) Administrativnoe pravo. 3-e izd., peresmotr, i dop. M. Norma. 816 p.
6. Pryshva N. Iu. (2008) Publichni dokhody: poniattia ta osoblyvosti pravovoho rehuliuвання. K. KNT.

7. Klimova S. M. (2010) Subiekty realizatsii derzhavnoi finansovoi polityky. Naukovo – informatsiinyi zhurnal «Statystyka Ukrainy». № 1. 98 – 103.
8. Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy № 11472 vid 03.12.2012. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
9. Plakhotniuk N. H. (2008) Administratyvni akty orhaniv derzhavnoho upravlinnia: problemni pytannia pravovoho rehuliuвання. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 2. 394 – 400. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53
10. Yashchenko T. V. (2016) Pravova pryroda administratyvnykh aktiv. Administratyvne pravo i protses. 1. Retrieved from: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/536-pravova-priroda-administrativnih-aktiv>
11. Tihomirov Ju. A. (2005) Administrativnoe pravo i process. 2-e izd., dop. i pererab. M. Izd. Tihomirova M. Ju. 697 p.
12. Kodeks postępowania administracyjnego: Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168, tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 23.
13. Klimova S. M. (2016) Instrumentalna kontseptsiiia zakonodavstva pro publichni finansy. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. № 8 (246). 110 – 114.
14. Postanova Kharkivskoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 09.06.2015 № 44877818. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44877818>
15. Postanova Donetskoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 31.05.2016 № 58040665. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58040665>
16. Pro zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 23.09.1999 № 1105-XIV Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>
17. Klimova S. M. (2015) Vykorystannia dosvidu Norvehii pry reformuvanni fondiv, shcho upravliaiut publichnymy finansamy v Ukraini. Elektronne naukove fakhove vydanni «Porivnialno-analitychne pravo». № 5. 193 – 196. Retrieved from: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/58>

Стаття надійшла до редакції 03.10.2016.

С. Н. КЛИМОВА

кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры права и европейской интеграции Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ПРОБЛЕМЫ ИЗДАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Раскрыто содержание нормативных актов управления в сфере публичных финансов, их отличительные признаки от индивидуальных (административных) актов

управления. Определены актуальные проблемы издания нормативных управленческих актов в финансовой сфере.

Ключевые слова: акты управления, нормативные акты управления, индивидуальные акты управления, публичные финансы.

S. M. KLIMOVA

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department of KRI NAPA, Doctoral student of Administrative Law and Administrative Activity Department, Yaroslav Mudryi National Law University

ISSUES OF PUBLISHING LEGAL REGULATIONS OF ADMINISTRATION IN PUBLIC FINANCE

Problem setting. Analysis of public finance administration in Ukraine can reveal the following problems of adopting administration regulations: 1) legal framework governing public finance administration in Ukraine is not structured nowadays, common space of administrative and legal regulation of public finance administration has not been created; 2) the rules establishing appropriate procedures and ensuring the correlation between finance administration authorities need improvement; 3) the concepts and characteristics of regulatory administrative acts have not been set in legislation; 4) the concepts of individual (administrative) Act have not been regulated at the legislative level.

Recent research and publications analysis. Some aspects of the adoption of legal regulations in the public finance administration have been studied in the works of such professionals as V. Averyanov, V. Bakumenko, D. Bakhrakh, Yu. Bytyak, G. Breban, V. Garashchuk, S. Zahorodniuk, J. Ziller, I. Koliushko, V. Kolpakov, N. Plakhotnyuk, T. Yaschenko and others.

Paper objective. Legal relations associated with adoption of legal regulations

Paper main body. Public finances play an important role throughout its history. Important issues of public finance administration are regulated by constitutions and laws. Moreover administrative acts play an important role in the budget, tax, banking and other sectors, as they are a form of administration, able to respond adequately to the changes taking place in modern society, and reflect the needs of social development. The primary character in respect to administrative acts in the financial sector belongs to regulations (mixed form of the act is accepted). As public finance administration is presented by a complex system of government, which are in various bonds and relationships, perform different functions of the state through daily management activities, we can identify two main problems in the adoption of legal regulations.

The first lies in coordinating relations. The complexity of the subject system affects the fact that such relationships arise both vertically and horizontally.

The second problem arises as a result of the adoption of common legal regulations by several entities that administrate public finances.

Conclusions of the research. The selection and use of method of expressing legal forms of administrative actions is stipulated by legal characteristics of forms of government. In the area of public finance administration the main way is rule-making activity which results in appearance of administration legal regulation, that becomes an official document.

In our country the concept of administrative legal regulation and individual (administrative) regulation has not been resolved at the legislative level.

The legal regulation of the public finance administration should be understood as the official written document that is adopted by the subject of public finance administration as a result of rule-making, which is aimed at resolving the process of planned formation, distribution and use of public money funds, which includes the rules of law, has non-personal nature and is designed for repeated use.

The individual (administrative) act should be understood as the documents of the subject of public finance administration by which individualized behavior is set unilaterally, some legal implications are generated, and which is aimed at settling financial relations and is binding for the subjects of these relations.

The urgent issue of adopting state-authoritative decisions is lack of legal establishment of procedure for carrying out specific administration actions. It is impossible to provide for all problematic situations in the legislation. Unregulated administrative procedures are rather noticeably manifested in the practice of interaction between administration subjects and during the approval of common legal regulation. It is suggested to improve administrative procedures by the adoption of the Administrative Procedure Code of Ukraine or the law on administrative procedure and the law on normative legal acts. This will regulate the actions of officials and ensure the rights and freedoms of a person and a citizen. Consolidation of the basic principles and rules of the regulative administrative acts in legislation will contribute to legal certainty and guarantee the rights of citizens and legal persons in cases where the subjects of public finance administration define their rights and obligations.

The ways of improving the legal regulation of systematic formation, distribution and use of public money funds are:

- 1) adoption of Administrative Procedural Code of Ukraine (or the law on administrative procedure) and the law on legal regulations will contribute to creating a single space of administrative and legal regulation of public finance administration;
- 2) comprehensive settlement of coordinating relations in the system of subjects, administering public finances, at a level of separate law or code. It became possible because the majority of actions performed by subjects have the same focus and functionality – to ensure effective implementation of state financial policy;

3) legal definition of the characteristics of normative and non-normative legal regulations;

4) improvement of administrative legal regulations should be viewed in two dimensions that characterize a) processes of reforming public administration; b) processes of European integration.

Short Abstract for an article

Abstract. The content of legal regulations of administration in public finance, their distinctive features differing them from individual (administrative) acts has been defined. The urgent issues of publishing legal regulations in the financial sector have been identified.

Key words: acts of administration, legal regulations of administration, individual acts of administration, public finance.