

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Клімова Світлана Миколаївна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного
управління НАДУ при Президентіві України,
Україна, м. Харків
e-mail: svitlana@dergachi.net
ORCID 0000-0002-5106-6873

doi: 10.21564/2414–990x.139.115345
УДК 351:322.871

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Висвітлено особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів: це певним чином узгоджена і організована система органів; суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи; форми і методи публічної адміністрації у сфері публічних фінансів визначаються перш за все характером забезпечувальної функції публічного управління.

Ключові слова: публічне управління; публічна адміністрація; форми публічної адміністрації; методи публічної адміністрації; управління публічними фінансами.

Климова С. Н., кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры права и европейской интеграции, Харьковский региональный институт государственного управления НАГУ при Президенте Украины, Украина, г. Харьков.

e-mail: svitlana@dergachi.net ; ORCID 0000-0002-5106-6873

Особенности деятельности субъектов публичной администрации в сфере публичных финансов

Освещены особенности деятельности субъектов публичной администрации в сфере публичных финансов: это определенным образом согласованная и организованная система органов; субъектом есть государство в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления; составляющими элементами системы выступают также государственные заведения, организации, учреждения; формы и методы публичной администрации в сфере публичных финансов определяются прежде всего характером обеспечительной функции публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление; публичная администрация; формы публичной администрации; методы публичной администрации; управление публичными финансами.

Вступ. У країнах Європейського Союзу постійно йде пошук оптимальної моделі управління публічними фінансами, починаючи з політичної складової цієї проблеми і завершуючи проблемами підвищення рівня життя громадян. Комплексне реформування публічного управління та державних фінансів, що проводиться в Україні на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1], потребує глибокого наукового дослідження. Наукові здобутки сучасної юридичної науки не дозволяють дати однозначного визначення особливостей публічної адміністрації у сфері публічних фінансів. Інтерпретацію сутності цього явища можна зробити тільки після окреслення характерних рис, меж і рівнів публічного управління.

Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження. Проблеми, пов'язані функціонуванням публічної адміністрації, досліджували В. Б. Авер'янов (V.B. Aver'ianov), М. Беньо (M. Beno), Т. О. Білозерська (Т.О. Bilozerska), С. Вітвіцький (S. Vitvitskyi), Д. О. Власенко (D.O. Vlasenko), С. О. Гайдученко (S.O. Haiduchenko), Н. Гнидюк (N. Hnydiuk), О. В. Джафарова (O.V. Dzhafarova), А. Б. Зеленцов (A.B. Zelentsov), Т. О. Карабін (Т.О. Karabin), Т. О. Коломоєць (Т.О. Kolomoiets), А. Т. Комзюк (А.Т. Komziuk), Т. М. Кравцова (Т.М. Kravtsova), С. Р. Павелкін (S.R. Pavelkin), І. В. Понкін (I.V. Ponkin), А. В. Солонар (A.V. Solonar), С. І. Чернов (S.I. Chernov), І. О. Чухлебов (I.O. Chukhlebov) та інші.

Об'єктом дослідження є публічна адміністрація у сфері публічних фінансів.

Виклад основного матеріалу. Т. О. Карабін (Т.О. Karabin) досліджувала основні теорії публічної адміністрації і виділила такі: 1) класична теорія; 2) теорія нового публічного менеджменту; 3) теорія публічного обслуговування. Дослідниця при цьому зазначила, що «неправильно за зарубіжним взірцем тлумачити це поняття у двох площинах: організаційній – як сукупність органів та посадових осіб, і функціональній – як діяльність із реалізації публічної влади, оскільки в аспекті функціональної спрямованості та означення адміністративної діяльності цей термін повинен перекладатися як „управління“, „керування“, „адміністрування“, „врядування“ тощо, а не „адміністрація“» [2, с. 9]. Акцентуючи увагу на певній сфері публічної адміністрації, вважаємо можливим використати науковий підхід, що доволі розповсюджений у Європейському Союзі – розгляд публічної адміністрації у двох площинах: організаційній і функціональній (перша і друга складова поняття публічної адміністрації).

Перша складова визначення означає, що це сукупність публічних інституцій, які здійснюють управлінський вплив на суспільне життя із використанням різних форм діяльності.

Правильність даного твердження не викликає сумніву, проте, на думку Н. Гнидюк (N. Hnydiuk), у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому значенні, і тому в сучасній юридичній науці можливе існування одразу двох (можливо і більше) підходів до визначення сутності публічної адміністрації. У вузькому розумінні під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші

органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [3, с. 74]. У контексті наведених міркувань поняття «публічна адміністрація» у вузькому розумінні наближене до поняття «система органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування».

Прихильниками вузького розуміння публічної адміністрації в Україні є С. С. Вітвіцький (S.S. Vitvitskyi) [4, с. 149], Д. О. Власенко (D.O. Vlasenko) [5], Т. О. Карабін (T.O. Karabin) [2], Т. О. Коломоєць (T.O. Kolomoiets), О. В. Яцун (O.V. Yatsun) [6], І. О. Чухлебов (I.O. Chukhlebov) [7] та інші.

Виважене розуміння категорії «публічна адміністрація» розкривається тільки у так званому організаційно-структурному аспекті: це 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, 2) органи місцевого самоврядування. Однак сьогоденні реалії є такими, що функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але й органами, які не належать до перелічених [2, с. 21].

Так, С. С. Вітвіцький (S.S. Vitvitskyi) пропонує розуміти публічну адміністрацію як систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади [4, с. 149]. Небезпідставно при цьому Я. В. Лазур (Ya.V. Lazur) визначає, що 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) [8, с. 14].

У широкому значенні в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [9]. Розвиваючи даний методологічний підхід, Т. О. Білозерська (T.O. Bilozerska) стверджує, що до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, належать незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [10, с. 14].

Тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому розумінні демонструють також європейські учені, визначаючи цю адміністрацію як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [11]. Так, наприклад, Марек Беньо термін «публічна адміністрація» використовує у значенні сукупності організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [12, с. 11].

У теорії адміністративного права чимало визначень, які підкреслюють різні аспекти поняття «адміністрація». Розгляд цієї проблематики деякі автори пов'я-

зують із порівнянням публічної і приватної адміністрацій. Згідно з висновками А. Б. Зеленцова (А.В. Zelentsov), публічна адміністрація, на відміну від приватної адміністрації, тобто адміністрації організацій і установ, що не входять до структури публічної влади, характеризується такими рисами:

- публічна мета діяльності, спрямованої на задоволення суспільних потреб (публічних інтересів) і забезпечення таких базових соціальних цінностей, як безпека, справедливість, добробут;

- діяльність з реалізації публічних цілей здійснюється органами, які є офіційними носіями публічно-владних прерогатив, уповноваженими законом на їх застосування, в тому числі на легітимне застосування заходів державного примусу;

- у відносинах з органами адміністрації як офіційними носіями публічної виконавчої влади індивіди та організації, що наділені певними публічними офіційними повноваженнями, виступають як приватні особи;

- на відміну від приватної адміністрації, органи публічної адміністрації мають право видавати обов'язкові для третіх осіб, що діють *ad extra* (зовні) нормативні та індивідуальні акти [13, с. 24].

Публічна адміністрація визнана сукупністю державних і *недержавних суб'єктів публічної влади*, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування (виділено нами – С. К.) [14, с. 7]. Таке визначення ставить знаменник між поняттями «суб'єкти публічного управління» та «публічна адміністрація», а це, на наш погляд, потребує певного коригування, що пояснюється децентралізацією влади та досить суттєвим розширенням за останні роки кількості суб'єктів, уповноважених виконувати управлінські функції. Управлінські функції виконуються також і тими суб'єктами, які не належать ані до органів державної влади, ані до органів місцевого самоврядування. Останніми можуть виступати, наприклад, об'єднання громадян або навіть суб'єкти господарської діяльності. У фінансовій сфері також триває процес розширення суб'єктів управління. Показово, що система фінансового моніторингу складається з первинного та державного рівнів. До первинного моніторингу належать юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги. Їх держава зобов'язала забезпечувати виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу; забезпечувати у своїй діяльності управління ризиками та розробляти критерії ризиків; передавати інформацію спеціально уповноваженому органу [15]. Виходячи із системи фінансового моніторингу в Україні, певні управлінські функції здійснюють як державні органи, юридичні особи публічного права (Національний банк України, 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, Міністерство юстиції України та інші), так і юридичні особи приватного права, яким держава делегує цілу низку повноважень.

Із положень Конституції України (статті 6, 38) [16] напрошується висновок про правомірність використання термінів «державне управління», «органи державного управління». Хоча останнім часом з'являється велика кількість наукових праць, у яких здійснюється спроба замінити термін «органи державного управління» на термін «суб'єкти публічної адміністрації». Чи правомірні такі виклики сучасної науки?

Гадаємо, 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 помилково, між ними можливо встановити певні відмінності. Відстоює цю позицію І. В. Понкін (I.V. Ponkin), окремо досліджуючи органи публічного управління та публічну адміністрацію. Орган публічного управління учених визначає як орган, який реалізує управління в суспільстві і в державі, наділений для цього законодавчо встановленим публічно-владним статусом і характеризується такими ознаками:

- створюється в установленому законодавством (законом або підзаконним нормативно-правовим актом) порядку (передбачений або допускається законом);
- створюється і функціонує з законодавчим визначенням (призначенням) для нього місця у порядку (матриці) системної структури органів публічного управління (у прив'язці до рівня публічного управління);
- законодавчо наділений певною публічно-владною компетенцією;
- володіє нормативно встановленою для нього внутрішньою структурою, у тому числі – ієрархічною та функціональною;
- діє в установленому законодавством порядку, будучи пов'язаним нормативно закріпленими процедурами (адміністративними);
- комплектація персоналу цього органу здійснюється в нормативно встановленому порядку [17, с. 63].

Згідно з визначенням А. Б. Зеленцова (A.B. Zelentsov), публічна адміністрація являє собою упорядковану сукупність органів і установ, які офіційно реалізують в межах своєї компетенції цілі, завдання та функції виконавчої влади за допомогою видання адміністративно-правових актів; функціонування відбувається на основі норм адміністративного права [13]. Така позиція автора на визначення публічної адміністрації викриває ключові характеристики цього явища як правової категорії, однак актуальним залишається дослідження особливого суб'єкта – «...такого, в 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)» [18, с. 9].

Так, на думку Т. Коломоєць (Т. Kolomoiets), П. Лютікова (P. Liutikov), О. Меліхової (O. Melikhova), терміни «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» використані як загальне і особливе. Публічне адміністрування визначено авторами як діяльність публічної адміністрації [19, с. 179–218]. До публічної адміністрації віднесено насамперед органи виконавчої влади та вико-

навчі органи місцевого самоврядування, а також державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Публічна адміністрація – організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону і здійснюють інші адміністративні функції в публічних інтересах [Там же, с. 54]. За даного підходу концентрація уваги дослідників зосереджена на підпорядкованості, меті публічної адміністрації, а не на переліку суб'єктів, яких слід віднести до публічної адміністрації.

Розвиваючи даний методологічний підхід, О. Джафарова (O. Dzhafarova) відносить до категорії «органи публічної адміністрації» систему органів державної, насамперед виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих осіб, що закріплені у Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів [20, с. 52]. Наведене теоретичне положення, сформульоване О. Джафаровою (O. Dzhafarova), дозволяє віднести до органів публічної адміністрації суб'єктів, наділених власними та/або делегованими владними повноваженнями. У порівнянні з твердженням С. С. Вітвіцького (S.S. Vitvitskyi) [4] ця точка зору відображає широке розуміння поняття публічної адміністрації і подібна до позиції авторів посібника «Загальне адміністративне право», які до неї відносять: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єктів делегованих повноважень (у разі коли вони виконують функції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування). Разом з цим автори допускають можливість здійснення публічного управління органом законодавчої влади, Президентом України, органами прокуратури, органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади та органами судової влади. Однак до кола суб'єктів публічної адміністрації їх не відносять [21, с. 54].

Окрему позицію займає когорта вчених, які визначають публічну адміністрацію як єдину сукупність органів виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, органів місцевого самоврядування, а також інших органів, що наділені повноваженнями у сфері публічної влади, діяльність яких спрямована на виконання покладених на них публічних завдань та функцій, а також надання адміністративних послуг [22, с. 60].

Формулювати широке та вузьке розуміння публічної адміністрації слід з урахуванням того, що сьогодні публічна адміністрація в Україні (у вузькому значенні) складається з: 1) органів державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації тощо); 2) спеціалізованих органів публічної влади (наприклад, Рахункова палата [23], Національний банк України [24]); 3) 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) [25]).

До суб'єктів публічної адміністрації України в широкому розумінні слід віднести також недержавних суб'єктів (як колективних, так і індивідуальних), яким делеговано владно-управлінські повноваження, що знаходяться у безперервній взаємодії з органами публічної влади, виконуючи покладені на них функції. Складності публічної адміністрації в нашій державі пов'язані зі змінюваністю усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому функціонує адміністрація.

Питання *другої* складової публічної адміністрації (діяльності суб'єктів) досить неоднозначно вирішено в юридичній літературі. Розглядаючи другу складову 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 [26]. Учені наголошують на тому, що ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить усім».

Критичний огляд української і зарубіжної наукової літератури щодо повноважень і компетенції суб'єктів публічної адміністрації дав можливість зробити висновок, що термін «повноваження публічної адміністрації» є загальноживаним у теорії адміністративного права, змістом якого є система прав та 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, вказує на конкретність самої діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Публічній адміністрації (її діяльності) притаманні певні форми, функції та методи. Можна провести детальну класифікацію форм публічної адміністрації, де за основу буде взята точка зору І. Ріхтера (I. Rikhter) і Г. Ф. Шупперта (H.F. Shuppert), які виділяють такі форми управління: 1) правотворчість (постанови, статuti, адміністративні приписи); 2) адміністративні акти; 3) публічно-правові договори; 4) прості адміністративні дії; 5) приватноправа адміністративна діяльність (наприклад, надання субсидій) [27, с. 135–492.].

Публічна адміністрація використовує не лише різноманітні форми управління, а й застосовує специфічні інструменти, способи і методи в різних сферах: 1) розбудови державності; 2) розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; 3) формування інститутів громадянського суспільства; 4) національної безпеки і оборони; 5) в економічній сфері (як різновид розглядаємо сферу функціонування публічних фінансів); 6) у соціальній; 7) в екологічній та сфері техногенної безпеки; 8) в гуманітарній сфері тощо.

Функції публічного управління розвиваються разом із різними підходами до управління в державі [28]. 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 у суспільне життя лише у таких формах, які потрібні суспільству

в цей період; межі управлінського впливу залежні від використання певних форм приватного сектору [26, с. 25].

Висновки. Отже, аналіз наукової літератури з досліджуваної проблематики, уможливило висновок, що публічна адміністрація у сфері публічного фінансування це: 1) певним чином узгоджена і організована система органів; 2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи; 4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції [29, с. 524]; 5) діяльність публічної адміністрації поширюється як на все суспільство, так і на окремі території держави – регіони, а також на певні сфери (галузі) суспільного життя, однією з яких є сфера функціонування публічних фінансів; 6) у структурі діяльності публічної адміністрації в сфері публічних фінансів слід виділяти «дві складові: а) організаційну, в тому числі публічно-сервісну; б) контрольну» [4]; 7) метою діяльності публічної адміністрації у сфері публічних фінансів є поєднання інтересів держави, інтересів регіонів, окремих колективних утворень та інтересів, прав і свобод людини і громадянина; 8) форми і методи публічної адміністрації у сфері публічних фінансів визначаються перш за все характером забезпечувальної функції публічного управління, а другорядне значення при цьому мають такі функції управління як: правозастосовна; правозахисна; регулююча; нормотворча; юрисдикційна; 9) до основних форм публічної адміністрації віднесено: а) правотворчість (постанови, статuti, адміністративні приписи); б) адміністративні акти; в) публічно-правові договори; г) прості адміністративні дії; д) приватноправову адміністративну діяльність [27, с. 135–492]; 10) для забезпечення необхідного рівня законності у сфері управління публічними фінансами використовується комплекс правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а також застосовується і примус. Перевага при цьому надається регулюючим та стимулюючим чинникам (антикорупційна діяльність; відповідальність; боротьба з брудними грошима).

Врахування специфіки управлінської (позитивної) та юрисдикційної (негативної) діяльності публічної адміністрації у сфері публічних фінансів дозволяє досліднику визначити структурно-функціональну систему публічної адміністрації в конкретній галузі, зазначити особливості форм і методів публічної адміністрації в цій сфері та з'ясувати гарантії законності діяльності публічної адміністрації у досліджуваній сфері.

Список літератури:

1. 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 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83.
2. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 34 с.
3. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 10. С. 74–77.

4. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 480 с.
5. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 22 с.
6. Коломоєць Т. О., Яцун О. В. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства: монографія. Запоріжжя: Запоріз. нац. ун-т, 2011. 264 с.
7. Чухлебов І. О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 285 с.
8. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2011. 42 с.
9. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2001. № 2. С. 27–31.
10. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
11. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
12. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 7. С. 8–12.
13. Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. Москва: Юнити-Дана, 2015. 399 с.
14. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)». Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.
15. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 50–51. Ст. 2057.
16. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Понкин И. В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. Москва: Буки Веди, 2017. 728 с.
18. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 8–12.
19. Колпаков В. К. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
20. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Діса плюс, 2015. 688 с.
21. Гриценко І. С. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 565 с.
22. Павелкін С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 210 с.
23. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
24. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
25. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
26. Lipowicz, Istota administracji [w:] Z. Niewiadomski, Prawo administracyjne, LexisNe-xis, Warszawa 2007. 20–22.

27. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. Москва: Юрист, 2000. 604 с.

28. Niewiadomski, Pojęcie administracji publicznej [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 2010. 18.

29. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10k-tmdra.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).

References:

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony vid 27.06.2014 r. (2014). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 75, Vol. 1, 83.

2. Karabin, T.O. (2017). Rozpodil povnovazhen publichnoi administratsii (doktrynalnyi administratyvno-pravovyi analiz). *Extended abstract of Doctor's thesis*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].

3. Hnydiuk, N. (2016). Vyznachennia poniattia publichnoi administratsii v ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Zakonodavstvo Ukrainy. Naukovo-praktychni komentari*, 10, 74–77 [in Ukrainian].

4. Vitvitskyi, S.S. (2016). Kontrol yak harantia zakonnosti diialnosti publichnoi administratsii. *Doctor's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

5. Vlasenko, D.O. (2017). Oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti orhaniv publichnoi administratsii z nadannia administratyvnykh posluh. *Extended abstract of candidate's thesis*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].

6. Kolomoiets, T.O., Yatsun, O.V. (2011). Osoblyvosti provadzhennia po zemelnykh sporam za uchastiu subiektiv publichnoi administratsii v poriadku administratyvnoho sudochynstva. Zaporizhzhia: Zaporiz. nats. un-t [in Ukrainian].

7. Chukhlebov, I.O. (2017). Pravove rehuliuвання zabezpechennia kadrovoi polityky orhanu publichnoi administratsii v Ukraini. *Extended abstract of candidate's thesis*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].

8. Lazur, Ya.V. (2011). Zabezpechennia prav i svobod hromadian Ukrainy u sferi publichnoho upravlinnia. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Komashko, M.V. (2001). Deiaki problemni pytannia delehuвання povnovazhen u sferi zdiisnennia mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhava ta rehiony. Ser.: Pravo*, 2, 27–31 [in Ukrainian].

10. Bilozerska, T.O. (2007). Reformuvannia publichnoi administratsii v Ukraini yak krok do yevropeiskoi intehtratsii [Reforming of public administration in Ukraine as a step to the European integration]. *Forum prava*, 2, 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf> [in Ukrainian].

11. Pukhtetska, A. (2006). «Yevropeyskyi administratyvnyi prostir» yak novela ukrainskoi administratyvno-pravovoi nauky: poniatiino-terminolohichna kharakterystyka. *Yurydychna Ukraina*, 8, 41–45 [in Ukrainian].

12. Beno, M. (2006). Vplyv teorii publichnoi administratsii na rozvytok administratyvnoho prava (pryklad Polshchi). *Zakonodavstvo Ukrainy. Naukovo-praktychni komentari*, 7, 8–12 [in Ukrainian].

13. Zelentsov, A.B. (2015). Administrativnaya yustitsiya. Obschaya chast. Teoriya sudebnogo administrativnoho prava. Moscow: Yuniti-Dana [in Russian].

14. Chernov, S.I., Haiduchenko, S.O. (2014). Tekst lektsii z dystsypliny «Publichne administruvannia». Kharkiv: KhNUMH [in Ukrainian].

15. Pro zapobihannia ta protydiuu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyschennia: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1702-VII. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 50–51, art. 2057.

16. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na p'iatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, art. 141.

17. Ponkin, I.V. (2017). *Teoriya publichnogo upravleniya*. Moscow: Buki Vedi [in Russian].
18. Averianov, V.B. (2003). Reformuvannya ukrainskoho administratyvnoho prava: neobkhdnist pereosmyslennia teoretychnykh postulativ. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 19, 8–12 [in Ukrainian].
19. Kolpakov, V.K. et al. (2012). *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
20. Dzhafarova, O.V. (2015). *Dozvilna diialnist orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini: pytannia teorii ta praktyky*. Kharkiv: Dysa plus [in Ukrainian].
21. Hrytsenko, I.S. et al. (2015). *Zahalne administratyvne pravo*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
22. Pavelkin, S.R. (2013). *Administratyvno-pravovyi status orhaniv publichnoi administratsii u sferi zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
23. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 r. № 576-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 36, art. 360.
24. Pro Natsionalnyi bank Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 20.05.1999 r. № 679-XIV. (1999). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 29, art. 238.
25. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, art. 170.
26. Lipowicz, Istota administracji [w:] Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa, 2007, 20–22.
27. Rihter, I., Shuppert, G.F. (2000). *Sudebnaya praktika po administrativnomu pravu*. Moscow: Yurist [in Russian].
28. Niewiadomski, Pojcie administracji publicznej [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 2010, 18.
29. Kravtsova, T.M., Solonar, A.V. (2010). Poniattia ta pryntsypy diialnosti publichnoi administratsii [Concept and Principles of Activity of Public Administration]. *Forum prava*, 4, 522–525. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmpa.pdf> [in Ukrainian].

Klimova S. M., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department of KRI NAPA, Ukraine, Kharkiv.
e-mail: svitlana@dergachi.net ; ORCID 0000-0002-5106-6873

Peculiarities of activities of public administration subjects in the public finance

A comprehensive reform of public administration and public finances conducted in Ukraine to implement the Association Agreement between Ukraine and the EU requires a thorough research.

Problems related to the functioning of public administration, investigated by V. Averyanov, M. Benio, T. Belozerskaya, S. Vitvitsky, D. Vlasenko, S. Gaiduchenko, N. Hnidyuk, O. Jafarova, A. Zelentsov, T. Karabin, T. Kolomoets.

The subject of the study is public administration in the field of public finance.

T. Karabin investigated the basic theory of public administration and singled out the following: 1) classical theory; 2) the theory of new public management; 3) the theory of public service.

The wording of the “broad” and “narrow” understanding of public administration should be made taking into account that today the public administration in Ukraine in the narrow sense consists of: 1) the bodies of state executive power (the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive authorities, their territorial offices, local state administrations, etc.); 2) specialized public authorities (for example, the Accounting Chamber, the National Bank of Ukraine); 3) subjects of local self-government (village, settlement, city council, village, settlement, city mayor, executive bodies of village, settlement, city council, head of state, rayon and regional councils, representing common interests of territorial communities of villages, settlements, cities; organs of self-organization of the population)).

In the broad sense, non-state actors (both collective and individual) should be included in the circle of subjects of the public administration of Ukraine, which delegates power and administrative powers, which are in continuous interaction with public authorities, performing the functions assigned to them. The complexity of public administration in our country is due to the variability of all elements of the system, the links between them and the environment in which the administration operates.

Public administration (in the sense of activity) has certain forms, functions and methods.

A number of peculiarities of public administration in the sphere of public finances are formulated using the viewpoints of T.M. Kravtsova, A.V. Solonar, I. Richter and G.F. Shupperta, S.S. Vitvitsky: 1) it is a certain coordinated and organized system of organs; 2) the entity acts as a state represented by bodies of state executive power and executive bodies of local self-government; 3) the constituent elements of the system are also state institutions, organizations, institutions; 4) public administration is based on authority, performs administrative and managerial functions; 5) the activity of public administration extends to the whole society, as well as to separate territories of the state – the regions, as well as certain spheres (branches) of public life, one of which is the sphere of public finances functioning; 6) in the structure of the public administration activity in the field of public finances should be allocated “two components: a) organizational, including public service; b) control “; 7) the purpose of public administration in the field of public finances is a combination of interests of the state, interests of regions, individual collective formations and interests, human and civil rights and freedoms; 8) the forms and methods of public administration in the field of public finances are determined primarily by the nature of the security functions of public administration, and secondary importance in this case have the following management functions as: law enforcement; human rights; regulating; norm-setting; jurisdictional; 9) the main forms of public administration include: a) law-making (regulations, statutes, administrative requirements); b) administrative acts; c) public-law contracts; d) simple administrative actions; e) private law administrative activity; 10) to ensure the necessary level of legality in the field of public finance management, a complex of legal, political, economic methods and means (regulation, agreement, persuasion, incentive, etc.) is used, and coercion is applied. The advantage of this is provided by regulatory and incentive factors (anti-corruption activities, responsibility, struggle against dirty money).

Taking into account the specifics of managerial (positive) and jurisdictional (negative) activity of public administration in the field of public finances allows the researcher to determine the structural and functional system of public administration in a particular field, to indicate the peculiarities of the forms and methods of public administration in this field and to clarify the guarantees of the legality of public administration activities in the investigated sphere.

Keywords: public administration; forms of public administration; methods of public administration; management of public finances.

Надійшла до редколегії 15.11.2017 р.