

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



ЗІНЕВИЧ ОЛЕКСАНДР ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 342.71:35

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент

Єщук Ольга Михайлівна,

Науково-дослідний інститут публічного права,

старший науковий співробітник

відділу публічно-правового забезпечення розвитку місцевого самоврядування

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Чубенко Антон Григорович,

Навчально-методичний центр

перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів

з питань фінансового моніторингу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням)

доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансування тероризму,

директор навчально-методичного центру

кандидат юридичних наук, доцент

Слюсаренко Сергій Вікторович,

Національний університет біоресурсів і природокористування України

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Захист відбудеться «6» грудня 2016 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03115, м. Київ, вул. Кустанайська, 6

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03118, м. Київ, вул. Козацька, 116

Автореферат розісланий «3» листопада 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В Україні казначейська справа посідає важливе місце серед соціальних відносин, адже утвердження правової держави та громадянського суспільства неможливі без забезпечення ефективного розподілу бюджетних коштів, уникнення незаконних привласнень, розкрадань, нецільового використання бюджетних коштів. Права і свободи громадян мають бути максимально захищеними, і в цій важливій сфері також.

Правовий статус Державної казначейської служби України (далі – ДКС) визначається нормами багатьох галузей права, але провідне місце в цій системі належить все ж таки нормам адміністративного права, на основі яких визначаються обов'язки і права посадових осіб й органів цієї служби, їх взаємодія з різноманітними публічними та приватними суб'єктами адміністративного права, підстави та провадження адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, організаційно-правові чинники та адміністративні процедури адміністративної діяльності ДКС та багато інших аспектів. Крім того, ДКС має забезпечити вдосконалення всієї системи виконання казначейських зобов'язань та перерозподіл повноважень між окремими органами, що діють у зазначеній сфері (Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України та ін.).

В одній площині перебувають українські тенденції розвитку, направлення вектору суспільного розвитку до Європейського Союзу і наявність значних інтеграційних процесів, а в іншій площині – скрутна економічна ситуація, недосконалість сучасного механізму фінансової доктрини держави, напруга міжрегіональних фіскальних відносин та інші численні проблеми.

Сучасне суспільство не стоїть на місці, воно динамічно розвивається, і система державних органів також не залишається осторонь цього процесу, наукові положення щодо адміністративно-правового статусу ДКС розвиваються разом з ним.

Проблеми адміністративно-правового статусу загалом та адміністративно-правового статусу ДКС зокрема, досліджували такі вчені як: В. Б. Авер'янова, Н. О. Армаш, К. А. Бабенко, В. О. Басс, Ю. П. Битяк, С. О. Бондар, А. Л. Борко, Л. К. Воронова, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, Ю. В. Гаруст, Є. А. Гетьман, Н. Т. Гончарук, В. О. Демиденко, І. І. Діткевич, О. В. Дьяченко, Г. П. Єригіна, О. М. Єщук, А. А. Іванищук, Р. В. Ігонін, М. І. Іншин, Р. А. Калюжний, В. М. Кириченко, В. В. Коваленко, В. В. Ковальська, А. Т. Ковальчук, Т. О. Коломоець, Т. М. Кравцова, В. М. Кравчук, В. І. Курило, К. М. Куркова, Я. В. Лазур, Д. М. Лук'янець, А. А. Манжула, І. Є. Марочкін, О. М. Мартинова, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, О. М. Овчаренко, С. С. Овчарук, В. І. Олефір, А. Ю. Олійник, Н. М. Оніщенко, С. В. Петков, Н. Г. Плахотнюк, В. Ю. Оксінь, Л. А. Савченко, Є. Ю. Соболь, М. В. Сізова, С. В. Слюсаренко, К. І. Чижмарь, А. Г. Чубенко,

О. Ш. Чомахашвілі, А. М. Цветков, Ю. С. Шемшученко, С. А. Шепетько, В. А. Юсупов та ін. Проте переважно свою увагу вони зосереджували на більш загальних чи суміжних проблемах, і безпосередньо предметом їх досліджень зазначена проблематика не була.

Суспільні відносини щодо адміністративно-правового статусу ДКС потребують подальшого вдосконалення. Ця суттєва прогалина породжує відсутність науково обґрунтованих сучасних пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу цього важливого державного органу та зумовлює необхідність їх розробки. Саме ці обставини визначають актуальність і вибір теми дослідження, її науково-практичну значущість.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2015 р. № 158, Концепції розвитку системи управління державними фінансами схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, та плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертації полягає у з'ясуванні та узагальненні теоретичних і практичних аспектів адміністративно-правового статусу ДКС, виробленні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Для реалізації зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- визначити поняття ДКС як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- з'ясувати поняття та елементи адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України;
- проаналізувати завдання Державної казначейської служби України;
- розкрити адміністративні обов'язки Державної казначейської служби України;
- сформулювати адміністративні права Державної казначейської служби України;
- проаналізувати адміністративну відповідальність у сфері діяльності Державної казначейської служби України;
- виявити зарубіжний досвід адміністративно-правового статусу казначейства;
- сформулювати шляхи удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби України.

Методи дослідження. У вирішенні зазначених задач використовувалися загальнофілософські, загальнонаукові, загальнологічні та спеціальні наукові методи пізнання. Серед загальнофілософських методів основним був *діалектичний*, який дозволив здійснити дослідження державно-правових явищ у сфері адміністративно-правового регулювання ДКС в їх розвитку, багатоманітності та зв'язку (підрозділ 1.1, 1.2). Метод *систематизації та узагальнення явищ* – для класифікації елементів статусу ДКС (підрозділ 1.2), санкцій адміністративної відповідальності за видами та інших понять (підрозділ 1.2). За допомогою *формально-догматичного* методу було здійснено аналіз чинного законодавства щодо адміністративно-правового статусу ДКС і практики його застосування органами публічної адміністрації (підрозділ 1.2). Головним серед загальнонаукових методів був *системно-структурний* (підрозділ 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), сутність якого полягала в комплексному дослідженні організації та діяльності системи ДКС, інших органів публічної влади щодо адміністративно-правового регулювання фіскальної, бюджетної політики як єдиного комплексного інституту з узгодження всіх його елементів та частин. Широко застосовувалися під час написання роботи *загальнологічні методи* (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). Також використано *дедуктивний* метод, за допомогою якого на основі вивчення окремих праць та юридичних документів, що стосуються правового та адміністративно-правового статусу ДКС та його особливостей, зроблено підсумкові висновки (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Застосування *логічного* методу дозволило визначити шляхи вдосконалення законодавства щодо адміністративно-правового статусу ДКС (підрозділ 3.2). Метод *індукції* використовувався при узагальненні позитивних практичних напрацювань щодо правового та адміністративно-правового статусу ДКС (підрозділ 1.1). Методи *аналізу та синтезу* використовувалися при дослідженні міжгалузевого інституту правового положення загалом, та адміністративно-правового статусу ДКС зокрема, та дозволили виокремити його складові (підрозділи 1.1, 1.2). Для аналізу та характеристики сучасних юридичних праць, присвячених дослідженню адміністративно-правового статусу ДКС, застосовувалися *порівняльно-правовий* та *описово-аналітичний* методи (підрозділи 1.1, 3.1, 3.2).

Емпіричну базу дослідження становить узагальнена практика управлінської діяльності органів державної влади – Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, ДКС та ін. Також в дисертації використовували результати власного соціологічного опитування громадян та посадових осіб ДКС, всього 1143 особи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі адміністративно-правового статусу ДКС. Під час дослідження отримано результати, які характеризуються науковою новизною. Основні з них такі:

уперше:

- з погляду природно-правової концепції права та позитивізму в праві здійснена комплексна характеристика адміністративних обов'язків ДКС, згідно з якими вона має суворо дотримуватися принципу законності при здійсненні внутрішньо-організаційної і зовнішньо-організаційної адміністративної діяльності (бути ідеальною, з погляду позитивізму), та використовуючи принцип верховенства права (бути досконалою, згідно із природно-правовою концепцією права) при забезпеченні прав і законних інтересів соціально незахищених користувачів бюджетних коштів;

- здійснено комплексну класифікацію адміністративної відповідальності у сфері діяльності ДКС за критерієм суб'єкту адміністративного правопорушення на: 1) адміністративну відповідальність розпорядників та користувачів бюджетних коштів; 2) адміністративну відповідальність юридичних осіб, через заходи адміністративного впливу за порушення бюджетного законодавства; 3) адміністративну відповідальність ДКС: а) органів ДКС; б) спеціальну дисциплінарну відповідальність посадових осіб ДКС; в) адміністративно-процесуальну відповідальність ДКС через систему адміністративного судочинства;

удосконалено:

- поняття адміністративно-правового статусу ДКС, як системи адміністративно-правових засобів, які забезпечують ефективне функціонування фінансової системи України, щодо належного забезпечення бюджетних організацій бюджетними коштами, при виключенні можливості їх крадіжки чи використання не за призначенням;

- науково розуміння ДКС, як об'єкту адміністративно-правового регулювання, як центрального офісу, територіальних органів і посадових осіб цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги користувачам і розпорядникам бюджетних коштів шляхом казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність (контроль, аналіз, облік) у цій сфері з метою ефективного і законного виконання законів України про державний бюджет, забезпечення фінансових прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб коли це здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо;

- законодавство у сфері адміністративно-правового статусу ДКС щодо казначейського обслуговування бюджетних коштів шляхом втілення у практику правотворчості програмно-цільового методу виконання бюджетів, підвищення ефективності обслуговування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних

громад, запровадження дистанційного обслуговування користувачів бюджетних коштів, а коли це неможливо, переведення надання очних адміністративних послуг в систему єдиного вікна, створення кол-центру (call-center) надання інформаційних послуг розпорядникам та користувачам бюджетних коштів;

отримали подальшого розвитку:

- наукове розуміння завдань ДКС, що полягають у розкритті концептуального замислу її існування, як публічної місії вчасно, і в повному обсязі, а також без втрат донести до користувачів бюджетні кошти, при не допущенні використання їх не за призначенням;

– наукові положення адміністративної відповідальності у сфері діяльності ДКС, як різновиду юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що є сукупністю адміністративних (адміністративно-процесуальних та адміністративно-деліктних) правовідносин, як специфічного реагування держави на адміністративні бюджетні правопорушення, з метою відновлення порушених прав розпорядників та користувачів бюджетних коштів, відновлення публічного інтересу держави і суспільства в цілому;

- наукове розуміння позитивного досвіду органів, які здійснюють розподіл державних фінансів у країнах-учасницях ЄС, у результаті чого виявлено, що вони можуть мати самостійний адміністративно-правовий статус (Великобританія), бути підрозділами центрального банку (Італія), або підрозділом міністерства фінансів (Бельгія, Франція, ФРН), до адміністративно-правових елементів такого статусу, як правило відноситься, місія, завдання, обов'язки й адміністративні права, з погляду завдань вони здійснюють акумулювання, облік і розподіл бюджетних коштів, контроль за їх використанням та накладають адміністративні санкції за порушення бюджетного законодавства.

Практичне значення одержаних результатів. Визначення адміністративно-правового статусу ДКС та пошук шляхів його вдосконалення має важливе теоретичне та практичне значення. Окремі положення роботи можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення і вирішення проблем реформування системи державного управління у сфері сучасного казначейського обслуговування (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства щодо проблематики адміністративно-правового статусу ДКС (Додаток Б);

- *правозастосовчій діяльності* – під час використання конкретних рекомендацій і пропозицій щодо механізму реалізації адміністративно-правового статусу працівника ДКС (акт упровадження Державної казначейської служби України);

- *навчальному процесі* – матеріали роботи використано під час підготовки

курсу лекцій з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративно-правове регулювання», «Проблеми адміністративної відповідальності» та інші. Положення дисертації використовуються при проведенні практичних занять у Міжнародному університеті бізнесу і права та Херсонському державному університеті, їх ураховано в навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта (акти упровадження Міжнародного університету бізнесу і права та Херсонського державного університету).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження обговорено на двох міжнародних науково-практичних конференціях та одному круглому столі: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 14 травня 2015 р.), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.), «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Київ, 23-24 липня 2015 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у дев'яти наукових працях, з них п'ять наукових статей опубліковано у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні, а також три – тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та круглому столі.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Обсяг основного тексту становить 189 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 188 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, розкривається ступінь її наукової розробки, зазначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету й задачі, висвітлено методологію, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, вказано форми апробації здобутих результатів, подано відомості щодо публікацій автора.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України» містить три підрозділи, в яких виявлені адміністративно-правові аспекти правового статусу ДКС, сформовано категоріальний апарат та концептуальні засади у цій сфері.

У *підрозділі 1.1. «Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання»* розкрито особливості цього юридичного феномену.

Здобувач доводить, що адміністративно-правове регулювання у сфері діяльності ДКС – це здійснюване спеціальними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права і сукупності специфічних

правових засобів (обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, загальнообов'язкових державних фондів, розподілу бюджетних коштів; відшкодування ПДВ; погашення та обслуговування державного боргу) система адміністративних дій з метою забезпечення діяльності бюджетних установ, загальнообов'язкових державних фондів, прав та законних інтересів фізичних осіб, які отримують зарплату із бюджету та загального публічного інтересу держави.

Підрозділ 1.2. «Поняття та елементи адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України» містить положення про права, обов'язки та адміністративну правосуб'єктність цього державного органу.

У роботі визначено, що адміністративно-правовий статус ДКС – це система адміністративно-правових засобів, які забезпечують ефективне функціонування казначейської системи щодо належного забезпечення бюджетних організацій бюджетними коштами при виключенні можливості їх крадіжки чи використання не за призначенням.

Доведено, що за змістом адміністративно-правовий статус ДКС складається із завдань, юридичних обов'язків та публічних прав, а також адміністративної відповідальності за належне виконання встановлених обов'язків.

Дисертант наголошує, що юридичними обов'язками ДКС є неухильне дотримання підрозділами, посадовими особами та, в цілому, всієї служби, нормативних документів щодо ефективного забезпечення бюджетних установ та організацій бюджетного фінансування складання відповідної звітності, контролю за фінансовою діяльністю розпорядників бюджетних коштів, забезпечування функціонування інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, вживання заходів до захисту інформації.

У підрозділі 1.3. «Завдання Державної казначейської служби України» розкритий обсяг адміністративної діяльності ДКС.

Дисертантом визначено, що адміністративно-правові аспекти завдань ДКС базуються на меті та концептуальному замислі її існування, як класичного публічного органу держави. Здобувач доводить, що з погляду науки адміністративного права основними завданнями ДКС є виконавчо-розпорядча діяльність щодо публічного управління державними фінансами з метою своєчасного і в повному обсязі забезпечення нужденних (споживачів бюджетних коштів) та публічних органів потрібним фінансуванням, в першу чергу, шляхом виконання державного бюджету, здійснення контрольних й наглядових заходів щодо недопущення порушень бюджетного законодавства розпорядниками і користувачами бюджетних коштів, щоб не допустити привласнення чи крадіжки законно вилучених на публічні цілі у працюючих громадян та суб'єктів господарювання коштів, та надання розпорядникам і одержувачам бюджетних коштів спеціальних адміністративних послуг в

системі ДКС.

Розділ 2 «Зміст адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України» складається з трьох підрозділів, у яких з'ясовано особливості його основних елементів.

У підрозділі 2.1. *«Адміністративні обов'язки Державної казначейської служби України»* визначено особливості провідного елемента адміністративно-правового статусу цього суб'єкта публічної адміністрації.

Автор зазначає, що адміністративно-правові обов'язки ДКС – це сукупність регламентованих законодавством та встановлених державою вимог, що втілюються при відсутності протиправної поведінки з боку суб'єкта публічної адміністрації (органів та посадових осіб ДКС) правового впливу з метою попередження можливих правопорушень, й настання негативних наслідків в бюджетній сфері задля підвищення дієвості бюджетної політики держави.

Основне зобов'язання – це таке зобов'язання ДКС, коли, будучи в ролі генерального підрядника бюджетних коштів, відповідати перед субпідрядником за невиконання або неналежне виконання замовником своїх обов'язків відповідно до договору, а перед замовником – за порушення субпідрядником свого обов'язку.

Автор узагальнив особливості адміністративних обов'язків ДКС. На його погляд, вони мають бути ідеальними, іншими словами, чітко визначати дії, які ця служба зобов'язана виконувати, одночасно визначати заборонені дії; досконаліми, адже є обов'язковими для виконання; публічне зобов'язання посадовими особами цієї служби має здійснюватися «по совісті», відповідно до природної справедливості, забезпечення прав та законних інтересів розпорядників і користувачів бюджетних коштів; є взаємозалежними від прав і обов'язків розпорядників і користувачів бюджетних коштів, а також своїх адміністративних прав.

У підрозділі 2.2. *«Адміністративні права Державної казначейської служби України»* визначено особливості цього елемента правового статусу в сучасних умовах існування ДКС, підкреслюється його вагомість.

Автор зазначає, що ДКС здійснює свої повноваження безпосередньо особисто на вищому рівні та через свої територіальні органи. ДКС, як вагомий публічний орган, має певний адміністративно-правовий статус, одним із елементів якого є її адміністративні права. Такими правами органи правотворчості наділили ДКС, з метою виконання покладених на неї обов'язків. В умовах сьогодення, як і вся система елементів адміністративно-правового статусу, так і адміністративні права ДКС знаходяться в об'єктивному розвитку, з метою ефективного забезпечення прав фізичних і юридичних осіб на своєчасне, і в повному обсязі, отримання бюджетних коштів, забезпечення публічного інтересу держави.

Дисертант акцентує, що права ДКС, як державного органу виконавчої

влади можуть визначатися виключно в рамках принципу – дозволено робити лише те, що передбачено в законі. Будь-які інші дії для цієї служби є забороненими. Адміністративні права ДКС є важливим чинником забезпечення прав фізичних і юридичних осіб, які отримують кошти із бюджету.

Автор стверджує, що до адміністративних прав ДКС відносяться: контрольні адміністративні права; право на застосування адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності; внутрішньо-організаційні адміністративні права та ін.

Більшість прав ДКС є імперативними, вона має правоможності давати розпорядникам і користувачам бюджетних коштів обов'язкові до виконання вказівки, а вони зобов'язані виконати їх законні вимоги. При загальній єдності прав ДКС за ієрархічною підпорядкованістю та суб'єктивним складом можна стверджувати, що існують права центрального апарату, територіальних органів обласного і районного рівнів та права посадових осіб цієї служби.

У підрозділі 2.3. «Адміністративна відповідальність Державної казначейської служби України» дисертант визначив, що в системі адміністративно-правового регулювання діяльності ДКС санкціям адміністративно-правових норм належить невід'ємна роль.

Юридична відповідальність у сфері діяльності ДКС – це реакція компетентних публічних органів з метою відновлення порушених прав розпорядників і користувачів бюджетних коштів, порушеного публічного права Українського народу, шляхом застосування санкцій до винних осіб, які порушили бюджетне законодавство.

Адміністративна відповідальність у сфері діяльності ДКС – це різновид юридичної відповідальності, що є сукупністю адміністративних правовідносин, як специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, вона встановлюється виключно законами України, стосовно осіб, які вчинили адміністративні стягнення, її застосовувати можуть як суд так і деякі суб'єкти публічної адміністрації; шляхом застосування адміністративно-примусових заходів, використовуючи обмеження майнових, особистих благ й інтересів, з метою відновлення порушених прав розпорядників та користувачів бюджетних коштів, відновлення публічного інтересу держави і суспільства в цілому, щодо покарання, виправлення та перевиховання правопорушників фізичних осіб та сплати адміністративних санкцій юридичними особами.

Дисертант зазначає, що адміністративна відповідальність фізичних осіб (посадових осіб), яка накладається на користувачів і розпорядників бюджетних коштів – це вид адміністративної відповідальності у сфері адміністративної діяльності ДКС в умовах сьогодення формально визначена ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», яка полягає у складенні на посадових осіб органами ДКС та Рахункової палати протоколу про адміністративне правопорушення за порушення суспільних відносини у сфері виконання державного та місцевих бюджетів шляхом порушення бюджетного

законодавства із накладенням санкції на винних осіб місцевим судом із можливістю подання на неї апеляційної і касаційної скарги.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб, яка накладається на розпорядників і споживачів бюджетних коштів – це заходи негативного адміністративного впливу за порушення бюджетного законодавства, які накладаються посадовими особами ДКС та судом у вигляді адміністративних санкцій.

Адміністративна відповідальність органів та посадових осіб (спеціальна дисциплінарна відповідальність) ДКС згідно із діючим законодавством може накладатися виключно за порушення публічного інтересу держави, проте, що стосується адміністративної відповідальності посадових осіб керівників органів Казначейства України, за порушення прав та законних інтересів розпорядників бюджетних коштів, то вона, в діючому законодавстві, відсутня, хоча є об'єктивно необхідною.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України» складається з двох підрозділів, у яких на основі міжнародного і зарубіжного досвіду визначаються пропозиції щодо вдосконалення суспільних відносин в аналізованій сфері.

У підрозділі 3.1. *«Зарубіжний досвід адміністративно-правового статусу казначейства»* дисертантом виявлено, що з погляду ієрархічної підпорядкованості державні казначейства в країнах учасницях ЄС можуть мати статус: по-перше, самостійного центрального органу держави (Великобританія); по-друге, підрозділу центрального банку (Італія); департаменту міністерства фінансів (Бельгія, Франція, ФРН). Автор зазначає, що з погляду завдань, що стоять перед казначействами, то усі вони здійснюють акумулювання, облік, розподілення на основі бюджету, виплату розпорядникам бюджетних коштів та здійснення контролю за їх використанням, управління державним боргом, накладають санкції за порушення бюджетного законодавства і в зарубіжних країнах.

Казначейство Бельгії, як управління міністерства фінансів Бельгії має місію, завдання, обов'язки і права, з метою вироблення пропозицій з питань грошово-фінансових відносин, обліку доходів і витрат держави, управління державним боргом, виплата заробітної плати бюджетникам та пенсій, випуск валюти і карбування монет, нагляд і контроль бюджетною сферою.

Адміністративно-правовий статус казначейства Італії, як підрозділу центрального банку Італії – це система його завдань, обов'язків і права щодо обслуговування всіх платіжних доручень виданих публічними органами держави, органами місцевого самоврядування та деякими не державними суб'єктами, які мають публічне значення, здійснення збору, обліку і контролю за усіма податковими бюджетними асигнуваннями та деякими позабюджетними рахунками, які носять публічний характер.

У підрозділі 3.2. «Удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України» дисертантом доведено, що існує необхідність удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів шляхом: виконання заходів щодо запровадження програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів; забезпечення обслуговування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад; запропоновано створити сучасний кол-центр по здійсненню допомоги клієнтам, а також запровадження дистанційного ефективного та вчасного обслуговування клієнтів.

Автором проаналізовані праці вчених щодо заявленої в підрозділі проблематики, а також сучасна нормативно-правова база щодо адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації відповідно до мети і задач дисертаційного дослідження, на основі здійснення аналізу загальноєвропейського та національного законодавства, досягнень адміністративно-правової науки, юридичної та судової практики у сфері сучасної казначейської справи автором наведено теоретичне узагальнення й подано нове розв'язання наукового завдання щодо розвитку адміністративно-правового статусу ДКС та запропоновано низку висновків, пропозицій і рекомендацій. Основні з них такі:

1. Визначено, що адміністративно-правове регулювання у сфері діяльності ДКС – це здійснюване спеціальними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права і сукупності специфічних правових засобів (обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, загальнообов'язкових державних фондів, розподілу бюджетних коштів; відшкодування ПДВ; погашення та обслуговування державного боргу) система адміністративних дій з метою забезпечення діяльності бюджетних установ, загальнообов'язкових державних фондів, прав та законних інтересів громадян, які отримують зарплату із бюджету та загального публічного інтересу держави.

2. Доведено, що до юридичних елементів адміністративно-правового статусу ДКС відносяться завдання, адміністративні обов'язки та публічні права цієї служби, а також система адміністративної відповідальності у цій сфері, яка стосується як розпорядників та користувачів, які порушили бюджетне законодавство, так і органів і посадових осіб ДКС.

3. Зроблено висновок, що адміністративні завдання – це наперед визначений, запланований обсяг адміністративної діяльності ДКС, що розкриває концептуальний замисел її існування, як системи публічних установ щодо соціального захисту соціально незахищених громадян, фінансового забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та бюджетних установ, при не допущенні використання їх не за призначенням.

Доведено, що адміністративні завдання ДКС поділяються на основні (сприяння збереження територіальної цілісності і незалежності України, підтримка внутрішнього правопорядку), функціональні (фінансування освіти і науки, охорони здоров'я та ін.), внутрішньо-організаційні (щодо забезпечення внутрішньої адміністративної діяльності ДКС) та фінансово-економічні щодо сприяння економічному розвитку економіки і підприємництва.

4. Адміністративними обов'язками ДКС є неухильне дотримання підрозділами, посадовими особами та в цілому всієї служби нормативних документів щодо ефективного забезпечення бюджетних установ та організацій бюджетним фінансуванням, складання відповідної звітності, контролю за фінансовою діяльністю розпорядників бюджетних коштів, забезпечувати функціонування інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, вживання заходів до захисту інформації.

5. Більшість прав ДКС є імперативними, вона має правоможності давати розпорядникам і користувачам бюджетних коштів обов'язкові до виконання вказівки, а вони зобов'язані виконати їх законні вимоги. При загальній єдності прав ДКС за ієрархічною підпорядкованістю та суб'єктивним складом можна стверджувати, що існують права центрального апарату, територіальних органів обласного і районного рівнів та права посадових осіб цієї служби.

6. Адміністративна відповідальність фізичних осіб (посадових осіб), яка накладається на користувачів і розпорядників бюджетних коштів – це вид адміністративної відповідальності у сфері адміністративної діяльності ДКС, в умовах сьогодення формально визначена ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», яка полягає у складенні на посадових осіб органами ДКС та Рахункової палати протоколу про адміністративне правопорушення за порушення суспільних відносин у сфері виконання державного та місцевих бюджетів шляхом порушення бюджетного законодавства із накладенням санкції на винних осіб місцевим судом із можливістю подання на неї апеляційної і касаційної скарги.

7. Виявлено, що до особливостей країн учасниць ЄС щодо адміністративно-правового статусу казначейства відноситься те, що у Великій Британії казначейство здійснює найбільш широкі завдання, зокрема проводить загальний нагляд за податковою системою, розробку інфраструктурних проектів з метою забезпечувати стійке зростання економіки, в Італії державне казначейство контролює фінансові потоки митниці, а в Бельгії навіть здійснює випуск валюти й карбування монет.

8. Обґрунтовується необхідність створення системи подання електронної звітності клієнтами ДКС, інтеграція системи електронного документообігу ДКС із системою електронної взаємодії органів виконавчої влади; підвищення відкритості та прозорості у діяльності ДКС шляхом оптимізації офіційного веб-порталу ДКС.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Зіневич О.Л. Адміністративні права державної казначейської служби України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Випуск 5-2. Том 4. С. 81-86.
2. Зіневич О.Л. Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 3. Том 2. С. 66-70.
3. Зіневич О.Л. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державної казначейської служби України Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Випуск 33. Частина 2. Том 1. С. 54-59.
4. Зіневич О.Л. Завдання державної казначейської служби України: адміністративно-правові аспекти Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Випуск 34. Частина 2. Том 1. С. 107-111.
5. Зіневич О.Л. Досвід країн-учасниць ЄС щодо адміністративно-правового статусу державних казначейств Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Том 4. С. 156-162.
6. Zinevych O.L. Administrative responsibility of the state in Ukraine treasury. Visegrad journal on human rights. 2015. № 6. P. 48-54.
7. Зіневич О.Л. До питання адміністративних прав державної казначейської служби України. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ. Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць (Київ, 14 травня 2015 р.). К. Нац. акад. внутр. справ, 2015. 195 с.
8. Зіневич О.Л. Особливості досвіду країн-учасниць ЄС щодо адміністративно-правового статусу державних казначейств Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18-19 липня 2015 р.). К. Науково-дослідний інститут публічного права. 2015. С. 66-69.
9. Зіневич О.Л. Класифікація адміністративної відповідальності у сфері діяльності державної казначейської служби України Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23-24 липня 2015 р.). К. Науково-дослідний інститут публічного права 2015. С. 44-47.

АНОТАЦІЯ

Зіневич О.Л. Адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби України. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за

спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2016.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження адміністративно-правового статусу ДКС, а також запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері. Встановлюється поняття та елементи адміністративно-правового статусу ДКС. Проаналізовано завдання та адміністративні обов'язки ДКС. Доведено, що адміністративні права ДКС, як державного органу виконавчої влади можуть визначатися виключно в рамках принципу – дозволено робити лише те, що передбачено в законі, будь-які інші дії для цієї служби є забороненими. Вона має правоможності давати розпорядникам і користувачам бюджетним коштів обов'язкові до виконання вказівки, а вони зобов'язані виконати їх законні вимоги. Загалом ця служба має право вимагати від розпорядників і користувачів дотримання виконання обов'язку бережно і ефективно розподіляти і витратити бюджетні кошти; увести в дію апарат примусу держави щодо розпорядників і користувачів бюджетних коштів у разі порушення адміністративної процедури розпорядження бюджетними коштами. Досліджується зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу казначейства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративні обов'язки, адміністративні права, адміністративна відповідальність, публічна адміністрація, елементи адміністративно-правового статусу, удосконалення законодавства, Державна казначейська служба.

АННОТАЦІЯ

Зиневич А.Л. Административно-правовой статус Государственной казначейской службы Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права. – Киев, 2016.

В диссертации проведено комплексное научное исследование административно-правового статуса Государственной казначейской службы Украины. Автор рассмотрел теоретико-правовые основы административно-правового статуса Государственной казначейской службы Украины, содержание административно-правового статуса Государственной казначейской службы Украины и совершенствование административно-правового статуса Государственной казначейской службы Украины. Значительное внимание он уделил Государственной казначейской службе Украины как объекту административно-правового регулирования, понятию и элементам административно-правового статуса Государственной казначейской службы Украины, а также задачам Государственной казначейской службы

Украины.

Автор рассмотрел взгляды на финансы, которые сложились в Древнем Египте, Древней Греции, Риме, а также коснулся прообраза нашего государства – Киевской Руси, Запорожской Сечи, правового положения «прообразов» современного казначейства, когда территория Украины находилась в составе Российской империи.

Диссертант акцентирует, что права Государственной казначейской службы Украины, как государственного органа исполнительной власти могут определяться исключительно в рамках принципа – разрешено делать только то, что предусмотрено в законе. Какие-либо другие действия для этой службы являются запрещенными.

Автор отмечает, что административно-правовые обязанности Государственной казначейской службы Украины – это совокупность регламентированных законодательством и установленных государством требований, воплощаются при отсутствии противоправного поведения со стороны субъекта публичной администрации (органов и должностных лиц ГКС) правового воздействия с целью предупреждения возможных правонарушений, и наступления негативных последствий в бюджетной сфере для повышения действенности бюджетной политики государства.

Административная ответственность в сфере деятельности Государственной казначейской службы Украины – это разновидность юридической ответственности, является совокупностью административных правоотношений, как специфическое реагирование государства на административное правонарушение, она устанавливается исключительно законами Украины, в отношении лиц, совершивших административные взыскания, ее применять могут как суд, так и некоторые субъекты публичной администрации; путем применения административно-принудительных мер, используя ограничения имущественных, личных благ и интересов, с целью восстановления нарушенных прав распорядителей и пользователей бюджетных средств, восстановление публичного интереса государства и общества в целом, наказания, исправления и перевоспитания правонарушителей физических лиц и уплаты административных санкций юридическими лицами.

Автор отмечает, что с точки зрения задач, стоящих перед казначействами, то все они осуществляют аккумуляцию, учет, разделение на основе бюджета, выплату распорядителям бюджетных средств и контроля за их использованием, управления государственным долгом, накладывают санкции за нарушение бюджетного законодательства и в зарубежных странах.

Казначейство Бельгии, как управление министерства финансов Бельгии имеет миссию, задачи, обязанности и права, с целью выработки предложений по вопросам денежно-финансовых отношений, учета доходов и расходов государства, управления государственным долгом, выплата заработной платы бюджетникам и пенсий, выпуск валюты и чеканки монет, надзор и контроль

бюджетной сферы.

Административно-правовой статус казначейства Италии, как подразделения центрального банка Италии – это система его задач, обязанностей и права на обслуживание платежных поручений выданных публичными органами государства, органами местного самоуправления и некоторые не государственными субъектами, имеющими публичное значение, осуществления сбора, учета и контроля за всеми налоговыми бюджетными ассигнованиями и некоторыми внебюджетными счетами, которые носят публичный характер.

Ключевые слова: административно-правовой статус, административные обязанности, административные права, административная ответственность, публичная администрация, элементы статуса, совершенствование законодательства, Государственная казначейская служба.

SUMMARY

Zinevich O.L. The administrative and legal status of the State Treasury Service of Ukraine. – *The manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2016.

Within this thesis, we have conducted a comprehensive scientific study of administrative and legal status of the State Treasury Service of Ukraine and the ways of improving the legislation in this area. The thesis sets the concept and elements of the administrative and legal status of the State Treasury Service of Ukraine. We have analyzed the tasks and administrative duties of the State Treasury Service of Ukraine. We have proved that the administrative law of the State Treasury Service of Ukraine as a state executive body can be determined only under the principle that it is allowed to do only what is stipulated in the law, any other actions for this Service are prohibited. It is authorized to give binding guidelines to the administrators and users of budgetary funds and they must fulfill their legal requirements. Overall, the Service may require the administrators and users to carefully observe the obligations and efficiently allocate and spend the budget; introduce state enforcement mechanism regarding budget administrators and users in case of violation of budget funds management procedure. We have studied the international experience in determination of administrative and legal status of Treasury Service.

Keywords: administrative and legal status, administrative obligations, administrative rights, administrative responsibility, public administration, elements of administrative and legal status, improvement of legislation, State Treasury Service.