

УДК 351.72.061

*О. Л. Зіневич  
науковий співробітник**Науково-дослідного інституту публічного права***ДЕРЖАВНА КАЗНАЧЕЙСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ  
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У нових економічних умовах зростає роль організацій, що контролюють поповнення і витрати коштів державного бюджету. Така роль зумовлена обмеженістю державного бюджету, високою динамікою зміни кількості розпорядників й одержувачів бюджетних коштів [9].

В умовах розширення повноважень Державної казначейської служби України особливе значення надається забезпеченню прозорості виконання державного бюджету, що зумовлює необхідність підвищення інтенсивності і поліпшення якості роботи працівників, здійснення пошуку нових механізмів управління функціональною діяльністю, постійного оновлення комп'ютерного парку, що потребує коштів, які можливо залучити шляхом виконання банківських функцій на терміново-вільних коштах управління Державного казначейства [9].

У трансформаційній економіці підвищується роль організацій, що контролюють поповнення і витрати коштів державного бюджету. Це зумовлено обмеженістю державного бюджету, високою динамікою зміни кількості розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, недосконалістю законодавчої бази, що визначає умови використання коштів, виділених на цільові витрати. Збільшення економічних порушень, що свідомо або несвідомо допускаються як керівниками, так і рядовими співробітниками економічних об'єктів під час витрати коштів державного бюджету, визначають необхідність попереднього і поточного жорсткого контролю за правильністю витрат бюджетного фінансування. Виконання контролю покладено на Державну казначейську службу України [3], діяльність якої потребує удосконалення на основі норм адміністративного права, що перетворюють економічно-фінансові відносини у цій сфері на адміністративно-правові.

Численні науковці звертали увагу на вказану проблематику, зокрема, В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, Г.П. Єригіна, О.М. Єщук, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, Д.Г. Кудінов, В.І. Курило, Р.Т. Макуцький, В.І. Ракитський, І.М. Риженко, Р.Д. Саунін, М.В. Сізова, О.Ф. Скакун, А.М. Цветков, О.О. Чечуліна, С.І. Юрій, І.М. Ямкова. Проте аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Монографій з цієї проблематики немає. Проблема Державної

казначейської служби України як об'єкту адміністративно-правових відносин досліджена вітчизняною наукою поверхнево, безсистемно та потребує подальших наукових розробок.

Як вважає професор О.Ф. Скакун, правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток. До першої ознаки правового регулювання вчений відносить той факт, що правове регулювання є різновидом соціального регулювання [11].

До важливих напрямків соціального регулювання належить питання обслуговування бюджетних коштів, яке здійснюється Державною казначейською службою України (Казначейством – З.О.) [7].

Що ж розуміти під адміністративно-правовим регулюванням Казначейства? Щоб дати відповідь на це питання, звернемося до загальної теорії права. У найбільш загальному вигляді під «правовим регулюванням» (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [1]. Таке визначення також є похідним від слова «регулювати», що, за «Новим тлумачним словником української мови», означає «впорядкувати що-небудь, керувати чимось, підкоряти його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін.; забезпечувати злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеню вияву чого-небудь» [6]. Водночас треба розрізняти правове регулювання і правове забезпечення. Другу категорію «Новий тлумачний словник української мови» визначає як «забезпечення» – надання чи створення матеріальних засобів; охорона кого-, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось [5, с. 684].

Професор В.В. Галуцько з посиланням на професора О.Ф. Скакуна визначає, що ознаками правового регулювання є такі: воно є різновидом соціального регулювання; за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має з давніх-давен державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; має

конкретний характер, адже завжди пов'язане з реальними відносинами; правове регулювання спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права, здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність, та гарантує доведення норм права до їх виконання [1, с. 205].

З огляду на функції Державної казначейської служби України та вище наведений теоретичний матеріал, можна стверджувати, що адміністративно-правове регулювання у цій сфері має такі ознаки:

1) є різновидом соціального регулювання Державної казначейської служби України, яка врегульована нормами адміністративного права;

2) за допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами публічної адміністрації та користувачами бюджетними коштами, а також юридичними особами, які надають бюджетним установам послуги, набувають адміністративно-правової форми, із визначенням міри можливої та належної поведінки;

3) ці відносини спрямовані на забезпечення публічного забезпечення держави, суспільства та приватних інтересів осіб, які надають послуги бюджетним установам;

4) відносини здійснюються за допомогою певних специфічних правових засобів, а саме: розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Рух грошових потоків по виконанню Державного бюджету технічно реалізується завдяки функціонуванню Єдиного казначейського рахунку та має симетричний характер, означений у дослідженні як реалізація принципів асиміляції бюджетних коштів та їхньої цільової дисперсії [4].

5) Казначейство здійснює відкриття-закриття рахунків, розподіл бюджетних коштів, відшкодування податку на додану вартість, операції на повернення кредитів, узятих під державні гарантії; перераховує міжбюджетні трансферти; здійснює погашення та обслуговування державного боргу, безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів; обслуговує кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; керує наявними фінансовими ресурсами, що консолідуються на Єдиному казначейському рахунку; здійснює видачу і погашення фінансових казначейських векселів; веде бухгалтерський облік операцій [12].

Отже, адміністративно-правове регулювання у сфері діяльності Державної казначейської служби України – це здійснювана 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 адміні-

стративних дій із метою забезпечення діяльності бюджетних установ, загальнообов'язкових державних фондів, прав та законних інтересів фізичних осіб, які отримують зарплату з бюджету, а також загального публічного інтересу держави.

В юридичній літературі об'єктами адміністративно-правових відносин визначаються різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами [1, с. 42]. Суб'єктами правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України є центральний офіс, підрозділи в регіонах та посадові особи цієї служби, з одного боку, та розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, з іншого боку, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями.

Об'єкти правовідносин адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України – це те, на що спрямовано інтереси вище зазначених суб'єктів адміністративного права, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них із метою задоволення власних інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав та обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм [1, с. 40].

Суб'єкти правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України вступають у правові відносини заради задоволення різних фінансових, матеріальних, економічних, культурних, а іноді й політичних або інших інтересів і потреб (наприклад, через фінансування політичних партій із державного бюджету) [8].

На думку економістів, у концептуальній системі регіонального управління Державного казначейства задіяні: Міністерство фінансів, Національний Банк, галузеві міністерства, Державне казначейство України і одержувачі та розпорядники коштів. У період нормального функціонування бюджетні кошти надходять із Національного банку України на реєстраційні рахунки економічного об'єкту в розрахункову палату управління Державного казначейства. Використання цих коштів одержувачами і розпорядниками здійснюється за наявності дозволу регіонального управління Державного казначейства [9].

Казначейство як суб'єкт адміністративно-правових відносин має забезпечити публічний інтерес держави і суспільства щодо ефективного витрачання коштів державного бюджету відповідно до закону про державний бюджет. Із цією метою

Казначейство здійснює, зокрема, казначейське обслуговування бюджетних коштів, фінансовий контроль та аудит. Контроль прийняття і виконання зобов'язань розпорядниками й одержувачами коштів із Державного бюджету є одним із напрямків діяльності регіонального управління Державного казначейства. Накопичення даних про всі угоди і джерела фінансування кожного контрагенту надає змогу прогнозувати утворення тимчасово-вільних грошових коштів [9]; економічний аналіз та оцінку ефективності використання бюджетних коштів [7].

Розпорядники бюджетних коштів реалізують своє «благо» через право на утримання задовільного фінансування для здійснення корисної для держави і суспільства діяльності, яку забезпечити за допомогою приватної ініціативи неможливо. Тому таке право на державне фінансування здійснюється з державного бюджету. До дій розпорядників бюджетних коштів можна віднести: здійснення операцій по видатках виключно через органи Державного казначейства відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів та видатків і лімітів видатків [7]. Водночас бюджетна установа чинить діяльність на підставі довіреного їй державного майна на праві оперативного управління та майна, придбаного в процесі здійснення дозволеної законодавством господарської діяльності, на праві господарського відання. Майно, одержане в процесі здійснення дозволеної законодавством господарської діяльності понад державне замовлення, визначається як власні надходження таких установ [2].

Одержувачі бюджетних коштів – це підприємства й госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Отримувачів бюджетних коштів варто поділити на дві категорії: по-перше, це фізичні особи, які отримують зарплату з державного бюджету, та юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які надають послуги та здійснюють реалізацію своєї продукції. Фізичні особи, які отримують зарплату коштом державного бюджету, мають право на своєчасну і повну оплату своєї роботи відповідно до затвердженої тарифної сітки, а суб'єкти господарювання – на своєчасну і повну оплату за якісну виконану роботу, послуги, надані товари. Кошти бюджету, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються їм лише через розпорядника бюджетних коштів [7].

Таким чином, Державну казначейську службу України як об'єкт адміністративно-правового регулювання характеризують такі особливості:

1) суб'єктами правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України є Міністерство фінансів, Національний Банк, галузеві міністерства, безпосередньо Державне казначейство України, його підрозділи та посадові особи, одержувачі та розпорядники коштів, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями;

2) об'єкти правовідносин адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України – це те, на що спрямовано інтереси вище зазначених суб'єктів адміністративного права, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини;

3) вище зазначені суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення власних інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин;

4) суб'єкти правовідносин у сфері адміністративно-правового регулювання Державної казначейської служби України вступають у правові відносини заради задоволення різних фінансових, матеріальних, економічних, культурних, а іноді політичних або інших інтересів і потреб;

5) Казначейство як суб'єкт адміністративно-правових відносин має забезпечити публічний інтерес держави і суспільства щодо ефективного витрачання коштів державного бюджету відповідно до закону шляхом казначейського обслуговування бюджетних коштів, фінансового контролю й аудиту, економічного аналізу та оцінки ефективності використання бюджетних коштів ;

6) розпорядники бюджетних коштів реалізують своє «благо» через право на утримання задовільного фінансування з державного бюджету для здійснення корисної для держави і суспільства діяльності, яку забезпечити за допомогою приватної ініціативи неможливо;

7) одержувачі бюджетних коштів – це підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Таким чином, за своїм змістом Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це центральний офіс, підрозділи і посадові особи цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги розпорядникам бюджетних послуг (казначейського обслуговування бюджетних коштів), здійснюють виконавчо-розпорядну діяльність (контроль, аналіз, облік) щодо них та одержувачів бюджетних коштів із метою ефективного виконання закону України про державний

бюджет, забезпечення прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, коли це здійснити завдяки приватній ініціативі неможливо.

### Література

1. Галунько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – 272 с.

2. Єригіна Г.П. Правовий режим власних надходжень бюджетних наукових установ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Г.П. Єригіна ; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2007. – 20 с.

3. Кудінов Д.Г. Моделювання механізмів управління державними фінансовими коштами у регіоні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.03.02 «Економіко-математичне моделювання» / Д.Г. Кудінов ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2003. – 19 с.

4. Макуцький Р.Т. Казначейське обслуговування Державного бюджету України: реалії та шляхи вдосконалення: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Р.Т. Макуцький ; Терноп. держ. екон. ун-т. – Т., 2006. – 20 с.

5. Новий тлумачний словник української мови : У 3 т. : 200 000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2008. – Т. 1 : А – К. – 928 с.

6. Новий тлумачний словник української мови : У 3 т. : 200 000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2008. – Т. 3 : П – Я. – 864 с.

7. Положення про Державну казначейську службу України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.

8. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 77. – 28 квітня.

9. Ракитський В.І. Економічні механізми у діяльності державного казначейства великого промислового регіону: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / В.І. Ракитський ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 16 с.

10. Сізова М.В. Удосконалення механізмів державного управління регіональними фінансовими ресурсами через казначейську систему : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.В. Сізова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с.

11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум; Ун-т внутр. справ, 2000. – 704 с.

12. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.М. Цветков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 18 с.

13. Чечуліна О.О. Реформування системи управління доходами та витратами бюджету і розвиток казначейської системи його виконання: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» /

О.О. Чечуліна ; Ін-т екон. прогнозування НАН України. – К., 2002. – 20 с.

14. Юрій С.І. Казначейська система / С.І. Юрій. – Тернопільський економічний університет, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/\\_book-613.html](http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-613.html).

### Анотація

**Зіневич О. Л. Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання.** – Стаття.

У статті доведено, що своїм змістом Державна казначейська служба України як об'єкт адміністративно-правового регулювання складається з центрального офісу підрозділів і посадових осіб цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги розпорядникам бюджетних послуг (казначейського обслуговування бюджетних коштів), здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність (контроль, аналіз, облік) щодо них та одержувачів бюджетних коштів із метою ефективного і законного виконання закону України про державний бюджет, забезпечення прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, коли це здійснити завдяки приватній ініціативі неможливо.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, бюджет, ефективність, казначейство, казначейське обслуговування.

### Аннотация

**Зіневич О. Л. Государственная казначейская служба Украины как объект административно-правового регулирования.** – Статья.

В статье доказано, что своим содержанием Государственная казначейская служба Украины как объект административно-правового регулирования состоит из центрального офиса подразделений и должностных лиц этой службы, которые предоставляют специфические административные услуги распорядителям бюджетных услуг (казначейского обслуживания бюджетных средств), осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность (контроль, анализ, учет) по отношению к ним и получателям бюджетных средств с целью эффективного и законного выполнения закона Украины о государственном бюджете, обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц, когда это осуществить за счет личной инициативы невозможно.

**Ключевые слова:** административная услуга, бюджет, эффективность, казначейство, казначейское обслуживание.

### Summary

**Zinevich O. L. The State Treasury Service of Ukraine as an object of administrative and legal regulation.** – Article.

The article proved that the content of the State Treasury Service of Ukraine as an object of administrative and legal regulation is the central office and departments of the persons and of services that provide administrative services spending services (Treasury services budget) and implement executive and routine activities (monitoring, analysis, accounting). This is the effective and lawful implementation of the Law of Ukraine on State Budget, the rights and legitimate interests of citizens and legal persons when it is due to carry out private initiative is not possible.

**Key words:** administrative services, budget, efficiency, treasury services, treasury.