

**РЕКУНЕНКО Т. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник директора  
(Криворізький навчально-науковий  
інститут Донецького державного  
університету внутрішніх справ)  
ORCID ID: 0000-0001-7668-0581

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.73>

### ФІНАНСОВА ГАЛУЗЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті зазначається, що адміністративно-правове регулювання фінансової сфери слід розглядати як сукупність адміністративних норм, які регулюють суспільні відносини між фізичними та юридичними особами, що виникають у процесі здійснення фінансово-економічної, фінансово-кредитної та іншої діяльності, пов'язаної з фінансами. Окреслено, що це регулювання складається з двох основних складових: набір адміністративно-правових норм, які регулюють фінансові відносини та створюють умови для подальшого розвитку і зростання національної економіки, забезпечують конкурентоспроможність держави на світових ринках. Другою складовою є системний організуючий вплив спеціально уповноважених державних органів на фінансово-економічні відносини за допомогою адміністративно-правових норм та інших юридичних засобів, переважно адміністративного характеру, з метою їх захисту, удосконалення та створення належних умов для подальшого розвитку в контексті забезпечення національної безпеки України.

*Зазначено, що механізмом адміністративно-правового регулювання фінансової сфери є правова норма, яка встановлює конкретне правило поведінки. Це правило має бути реалізоване через відповідні акти, що здійснюються учасниками правовідносин, і призводить до виникнення, розвитку та припинення правовідносин у фінансовій сфері. Активізація правових норм можливе лише за умови настання фактичної події, що пов'язана з дією конкретної норми. Таким чином, деякі правові норми можуть містити не лише правила поведінки, а й інформацію про юридичний факт або їх сукупність, з якими пов'язана дія цієї норми. Подальше дослідження адміністративно-правових аспектів фінансової сфери передбачає аналіз різноманітних аспектів, серед яких важливо виділити: вивчення законів, постанов, нормативів та правил, що регулюють порядок і умови здійснення фінансової діяльності; а також нагляд і контроль у цій сфері.*

**Ключові слова:** фінанси, фінансова галузь, фінансова сфера, безпека, адміністративно-правове регулювання, економіка.

#### **Rekunenko T. O. Financial industry as an object of administrative and legal regulation**

The article states that the administrative-legal regulation of the financial sphere should be considered as a set of administrative norms that regulate social relations between natural and legal entities arising in the process of financial-economic, financial-credit and other activities related to finance. It is outlined that this regulation consists of two main components: a set of administrative and legal norms that regulate



financial relations and create conditions for the further development and growth of the national economy, ensure the state's competitiveness on world markets. The second component is the systematic organizing influence of specially authorized state bodies on financial and economic relations with the help of administrative and legal norms and other legal means, mainly of an administrative nature, with the aim of their protection, improvement and creation of proper conditions for further development in the context of ensuring the national security of Ukraine.

It is noted that the mechanism of administrative and legal regulation of the financial sphere is a legal norm that establishes a specific rule of conduct. This rule must be implemented through appropriate acts performed by the participants of legal relations and leads to the emergence, development and termination of legal relations in the financial sphere. Activation of legal norms is possible only if an actual event related to the effect of a specific norm occurs. Thus, some legal norms may contain not only rules of conduct, but also information about a legal fact or their combination, with which the action of this norm is connected. Further research into the administrative and legal aspects of the financial sphere involves the analysis of various aspects, among which it is important to highlight: the study of laws, regulations, standards and rules that regulate the order and conditions of financial activity; as well as supervision and control in this area.

**Key words:** *finance, financial industry, financial sphere, security, administrative and legal regulation, economy.*

**Постановка проблеми.** Правове розуміння фінансової сфери, її призначення та змісту, а також характеристик діяльності фінансів тісно пов'язане з природою та функціонуванням держави. У цьому контексті можна говорити про специфічний об'єктивний двосторонній зв'язок. З одного боку, існує сама природа фінансів, їх форми та обсяги фондів, які визначають можливості держави, її завдання та основні напрямки діяльності. З іншого боку, можна стверджувати, що за допомогою фінансових ресурсів держава має змогу впливати на всі аспекти процесу відтворення. Саме через ці ресурси здійснюється основний розподіл результатів відтворення – сукупного суспільного продукту, який доходить до кінцевого споживача. Завдяки цим ресурсам реалізується мотивація, розвиток виробництва та зміцнення загальної безпеки держави. Забезпечення країни грошовими коштами, які є необхідними для виконання функцій держави, здійснюється за рахунок державних фінансів, в яких основну роль відіграють грошові фонди. Зміст державних фінансів відображається у фінансових механізмах.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загальні питання адміністративно-правового регулювання у сфері економічної діяльності держави розглядаються в працях таких вчених як: Г. С. Буга, Е. О. Дмитренко, С. М. Клімова, Т. А. Кобзева, М. Ф. Криштанович, В. В. Лях, А. С. Нестеренко, В. М. Працюк, О. І. Савицька та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на величезну суспільну та економічну важливість фінансової сфери, особливо в умовах воєнного стану, останнім часом державні установи у співпраці з науковцями почали приділяти більше уваги питанням її безпеки та регулюванню відносин у цій галузі. З огляду на ситуацію, в якій перебуває наша країна, а також на глобалізаційні процеси та динамічний розвиток суспільних і економічних відносин, можна стверджувати, що в сучасних умовах ключовим фактором незалежності будь-якої держави є стан її фінансової безпеки. Фінансова безпека є складовою частиною національної безпеки та однією з її основних компонентів, оскільки впливає на виконання завдань та функцій всередині країни державними органами та органами місцевого самоврядування. Фінансова безпека відображає здатність держави реалізовувати власну фінансово-економічну політику і втілюється у вигляді комплексу заходів державної політики, спрямованих на досягнення відповідних цілей, зокрема забезпечення стійкості фінансової системи [1, с. 126-127].



На думку О. І. Савицької, фінансова безпека є ключовим елементом економічної та національної безпеки держави. Вона охоплює стан фінансів та фінансових інститутів, який забезпечує надійний захист національних економічних інтересів. Це включає соціально орієнтований розвиток національної економіки, фінансової системи та всієї сукупності фінансових відносин і процесів у країні. Важливою є готовність і здатність фінансових інститутів створювати механізми для реалізації та захисту інтересів розвитку національних фінансів, підтримання соціально-політичної стабільності суспільства, а також формування необхідного економічного потенціалу і фінансових умов для збереження цілісності та єдності фінансової системи. Це має бути забезпечено навіть за найбільш несприятливих сценаріїв розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, а також для успішного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам фінансової безпеки [2, с. 14].

На нашу думку, термін «фінансова безпека» в першу чергу поєднує в собі сполучення двох понять «фінанси» та «безпека», а, отже, вважаємо, що є сенс розглянути їх сутність, що дасть змогу більш коректно дослідити зміст та ознаки фінансової безпеки України, як правової категорії.

Фінанси України представляють собою систему економічних відносин, що пов'язані з планомірним формуванням і розподілом публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для забезпечення діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Вони регулюються нормами різних галузей права і представлені як сукупність категорій та понять, які є частиною фундаментальних і системоутворюючих елементів, таких як фінансова галузь або фінансова система. Економісти визначають фінансову систему як сукупність форм і методів формування, розподілу та використання фондів коштів держави та організацій, що становлять певні грошові процеси. Це також включає поєднання процесів об'єктивного розподілу вартості валового внутрішнього продукту і суб'єктивного впливу на нього державної політики в існуючому економіко-правовому середовищі, а також розуміння фінансів у їх чистому вигляді як цінних паперів та відповідних фондів для їх формування, руху і використання [3, с. 39–40].

Наступним елементом поняття «фінансова безпека» є безпекова складова. Фінансова безпека виступає важливою частиною економічної та національної безпеки, характеризується відсутністю загроз для реалізації єдиної державної політики у фінансовій сфері. Це включає розвиток ринку фінансових послуг, банків, державної іпотечної установи та інших фінансових організацій (політична фінансова безпека), а також суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розподілом, обміном, споживанням матеріальних і нематеріальних благ та наданням/отриманням фінансових послуг (колективна фінансова безпека). Вона забезпечує стабільність, за якої громадяни (клієнти фінансових установ чи підприємці, що надають фінансові послуги) можуть повністю реалізувати свої права та свободи (особиста фінансова безпека).

Основу фінансової безпеки формують фінансово-економічні відносини, зокрема суспільні відносини між фізичними та юридичними особами у виробництві, розподілі, обміні та споживанні матеріальних і нематеріальних благ, а також у наданні/отриманні фінансових послуг. Її стан визначається стійкістю фінансово-економічних відносин, що включає їх міцність, надійність, передбачуваність, а також здатність протистояти зовнішнім і внутрішнім впливам і швидко адаптуватися до змін навколишнього середовища. Фінансова безпека створює умови для надійного захисту економіки держави, дозволяючи громадянам повністю реалізувати свої права і свободи як у фінансовій сфері, так і в суміжних областях. Система фінансово-економічних відносин сприяє економічному добробуту громадян, що відображається у зростанні рівня доходів населення та прибутків країни від діяльності на фінансових ринках [4, с. 104-105].

Існують певні загрози фінансовій безпеці держави. Прогнозування ймовірних ризиків та запобігання різним подіям, що становлять загрозу фінансовій безпеці, можливе за умови реалізації продуманої державної політики. У цьому дослідженні ми використовуватимемо розуміння державної політики, що поєднує формальне, змістове та прогностично-стратегічне



тлумачення, як основу для подальшого наукового аналізу та концептуалізації фінансової політики. Основний зміст фінансової політики полягає у розробці та реалізації заходів, спрямованих на фінансове забезпечення виконання функцій держави на основі взаємної узгодженості та зваженої бюджетної, податкової, кредитної, інвестиційної, валютної та цінової політики. Також важливим є створення сприятливих умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами верховенства права, збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості [5, с. 178-179].

Отже, така політика повинна володіти принаймні трьома такими характерними ознаками: 1) бути когерентною, тобто всі складові заходи в межах однієї політики повинні бути узгоджені між собою, утворюючи єдине організаційне ціле, одну систему, розвиток якої визначає публічна політика. При цьому різні учасники взаємодіють один з одним у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення цілей політики, відповідно до своїх власних прагнень та інтересів; 2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою весь процес її реалізації здійснюється зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання згідно з встановленою ієрархією повноважень. Окрім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії повинні входити з відповідними повноваженнями виконавчі, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими та мати чіткий зворотний зв'язок; 3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відстеження їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних ресурсів та оцінки реалізації політики [6, с. 215-217].

Відповідно до цього, реалізація цілеспрямованої фінансової політики та ефективне функціонування фінансової системи залежать від організації публічного управління фінансами. У цьому контексті варто зазначити, що особливістю публічних правовідносин є їхня переважно вертикальна спрямованість і субординаційний характер, оскільки суб'єкти владних повноважень займають чітко визначене місце в ієрархії державного механізму та мають визначене коло владних повноважень. Поведінка суб'єктів державно-владних повноважень регламентується нормами законодавства, які мають імперативний характер.

Отже, правове розуміння фінансової галузі полягає у розгляді сукупності встановлених нормативними правовими актами характеристик фінансово-економічної системи, що мають форму нормативних вимог до режиму її функціонування (передбачені в нормах засоби і способи стабілізації фінансової системи, фінансова політика в її правових формах, функції, а також методи діяльності в рамках фінансової системи, реалізовані в діях конкретних уповноважених суб'єктів). З моменту набуття незалежності в Україні було прийнято десятки законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з питань фінансово-економічної діяльності, господарсько-виробничих відносин, фінансового контролю тощо. Розглядаючи суспільні відносини в цій сфері як предмет регулювання, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Відповідно, вони регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, кримінального тощо [7, с. 126-127].

Адміністративно-правове регулювання фінансової галузі є продовженням конституційно-правових норм, яке конкретизує їх та встановлює відповідальність за порушення встановлених правил для забезпечення фінансово-правового регулювання. Для чіткого розуміння предмета дослідження варто зазначити, що адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу норм адміністративного права на поведінку та діяльність його суб'єктів. До сфери адміністративно-правового регулювання належать відносини, що відображають: індивідуальні публічні потреби фізичних та юридичних осіб; третіх осіб, чії права та свободи порушуються першими; загальний публічний інтерес держави та Українського народу загалом; які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та взаємні публічні інтереси всіх невіддільних учасників адміністративно-правових відносин, кожен з яких повинен йти на певний компроміс своїх інтересів для задоволення інтересів іншого; які вимагають дотримання певних правил, встановлених державою в адміністративно-правових нормах [8, с. 119-120].



Фінансова галузь є ключовим елементом стратегічного розвитку економіки, що виконує важливу соціальну роль, оскільки задовольняє основні потреби населення, такі як кредити, розрахунки, а також обчислення і нарахування заробітних плат. На основі цього можна визначити авторське поняття адміністративно-правового регулювання фінансової галузі, яке слід розуміти як сукупність адміністративних норм, що регулюють суспільні відносини між фізичними та юридичними особами, які виникають у процесі здійснення фінансово-економічної, фінансово-кредитної та іншої діяльності, пов'язаної з фінансами. Це регулювання містить два основні компоненти: 1) сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють фінансові відносини, створюють умови для подальшого розвитку національної економіки та забезпечують конкурентоспроможність держави на міжнародних ринках; 2) системний організуючий вплив спеціально уповноважених державних органів на фінансово-економічні відносини через адміністративно-правові норми та інші юридичні засоби, переважно адміністративного характеру, з метою їх захисту, вдосконалення та створення відповідних умов для подальшого розвитку в контексті забезпечення національної безпеки України [9, с. 105-106].

Розвиток фінансової галузі України можливий лише за умови скоординованої, систематичної та безперервної роботи всіх елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Під адміністративно-правовим регулюванням фінансової галузі розуміється комплекс адміністративно-правових норм, які врегульовують відповідні відносини. Механізм регулювання являє собою систему взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих правових та інших заходів, що створюють підстави для виникнення, розвитку та припинення правовідносин, пов'язаних з організацією та здійсненням фінансово-економічної, кредитної та іншої фінансової діяльності.

Через призму аналізу механізму адміністративно-правового регулювання фінансової галузі ми спробуємо сформулювати власний підхід до визначення структурних елементів, які пояснюють дію цього механізму. Основоположною складовою механізму є норма права, яка встановлює конкретне правило поведінки, що втілюється через акти реалізації норм права учасниками правовідносин, призводячи до виникнення, розвитку та припинення правовідносин у фінансовій галузі. Активізація норм права можлива лише за наявності фактичної життєвої події, з якою пов'язана дія конкретної норми права. Деякі норми права можуть містити, окрім правила поведінки, також відомості про юридичний факт або їх сукупність, з якими пов'язана дія такої норми.

Адміністративно-правові відносини в теорії права представлені певною моделлю, яка включає такі елементи: об'єкт правовідносин, суб'єкти правовідносин та зміст правовідносин. Як зазначає А. С. Нестеренко, склад правопорушення відображається системою найбільш загальних, типових та істотних ознак окремих різновидів правопорушень. Ця система ознак є необхідною і достатньою для притягнення правопорушника до юридичної відповідальності. За відсутності складу правопорушення немає й самого правопорушення [1, с. 153-154].

Беручи до уваги доктринальні положення, основними складовими механізму адміністративно-правового регулювання фінансової галузі слід визнати такі елементи: норми адміністративного права, тобто сукупність нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти фінансової галузі; організаційно-структурні формування, тобто систему державних і недержавних організацій, на які покладено завдання з регулювання відносин, що виникають між суб'єктами публічного адміністрування у фінансовій сфері; правовідносини, пов'язані з фінансовою галуззю; акти реалізації норм адміністративного права у фінансовій сфері; законність, тобто відповідний правовий режим, за допомогою якого учасники адміністративних правовідносин дотримуються норм адміністративного та інших галузей права, а за їх порушення передбачена кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна відповідальність.

На основі встановлення зв'язків фінансової галузі з національною, економічною, фінансовою безпекою, адміністративно-правовим регулюванням, фінансами, фінансовим



ринком, фінансовими послугами, пропонується розглядати цю галузь як об'єкт адміністративно-правового регулювання, що є основним стратегічним напрямом фінансової безпеки та невід'ємною складовою економіки, яка має важливе національне значення, регулюється адміністративно-правовими нормами, забезпечується органами публічної влади, спрямована на стабільність фінансового ринку, банківської та небанківської фінансових систем, національної валюти, а також на задоволення основних потреб населення, серед яких здійснення господарської (підприємницької) діяльності, кредитування, валютні операції, обчислення та нарахування заробітних плат тощо [5, с. 145-146].

Із зазначеного визначення можна виділити особливості фінансової галузі: є комплексним явищем, яке має важливе соціальне, економічне та політичне значення; наявність спеціального кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, кожен з яких реалізує свою діяльність у відповідному напрямі на певному рівні державного управління та фінансово-економічного процесу; така діяльність забезпечується через сукупність визначених адміністративно-правових заходів та засобів; від основного виду та напрямку фінансово-економічної діяльності залежить і її нормативне забезпечення.

**Висновок.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що адміністративно-правове регулювання фінансової галузі це сукупність адміністративних норм, що врегульовують суспільні відносини, між фізичними та юридичними особами, котрі виникають у процесі здійснення фінансово-економічної, фінансово-кредитної та іншої пов'язаною із фінансами діяльності. Воно включає два основних компоненти, а саме: сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють фінансові відносини, а також створюють умови для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечують конкурентоспроможність держави на світових ринках; системний організуючий вплив спеціально уповноважених органів держави на фінансово-економічні відносини за допомогою адміністративно-правових норм та інших юридичних засобів, насамперед адміністративного характеру, з метою їх захисту, удосконалення та створення належних умов для подальшого розвитку в контексті забезпечення національної безпеки України.

Основоположною складовою механізму адміністративно-правового регулювання фінансової галузі є норма права, яка встановлює конкретне правило поведінки, яке має практично втілитися за допомогою відповідних актів реалізації норм права учасниками правовідносин, що приводить до виникнення, розвитку та припинення правовідносин у фінансовій галузі. Активізація норм права уможливиться лише тоді, коли настане фактична життєва подія, з якою пов'язана дія конкретної норми права. Тобто деякі норми права можуть містити у своєму змісті, крім правила поведінки, ще й відомості про юридичний факт або сукупність юридичних фактів, з яким пов'язана дія такої норми права. Подальше здійснення адміністративно-правового дослідження фінансової галузі передбачає розгляд різноманітних адміністративно-правових аспектів, які стосуються цієї галузі, серед яких варто виділити наступні: аналіз законів, постанов, нормативів та правил, які визначають порядок та умови здійснення фінансової діяльності; нагляд та контроль в фінансовій галузі; права та обов'язки учасників фінансово-економічної діяльності; аналіз структурних елементів механізму забезпечення фінансової безпеки держави, у тому числі шляхів вирішення конфліктів та вдосконалення правового захисту учасників фінансово-економічних відносин; міра, а також процес притягнення осіб до відповідальності за вчинення правопорушень у фінансовій галузі.

**Список використаних джерел:**

1. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
2. Савицька О. І. Оцінка та шляхи забезпечення фінансової безпеки України. *Економічний форум*. 2012. № 3. С. 403–411.
3. Дмитренко Е. О. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. 2018. № 4 (18). С. 39-42.



4. Клімова С. М. Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами: функції, цілі та механізми. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 6 (6). с. 102–108.
5. Прасюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 227 с.
6. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
7. Криштанович М. Ф. Основна характеристика публічного управління у сфері фінансів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1815>
8. Кобзєва Т. А. Адміністративно-правове забезпечення управління фінансовою системою України: монографія. Суми: Сумський державний університет, 2018. 433 с.
9. Люх В. В. Адміністративно-правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки держави: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 204 с.
10. Нестеренко А. С. Розуміння сутності категорії «фінансова система». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. № 3. Т. 2. С. 152–159.

