

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО;  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**  
**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

УДК 342.591: 336.1.07

DOI: 10.26565/2075-1834-2021-31-07

**ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ДИСКРЕЦІЇ  
В ЗАСТОСУВАННІ НОРМ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

**Барікова А. А.,**

кандидат юридичних наук, науковий консультант,  
Верховний Суд  
м. Київ, 01029, вул. Московська, 8, корп. 5  
викладач кафедри публічного управління  
та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ,  
03035, м. Київ-ДСП, пл. Солом'янська, 1  
e-mail: anna.barikova@gmail.com  
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9707-0106>

**АНОТАЦІЯ:** *Вступ.* У новітній практиці правозастосування у фінансовому праві інститут дискреції масово застосовується щодо оподаткування та публічної фінансової політики в частині реалізації повноважень контролюючих органів і платників податків. Наразі відсутній типовий порядок реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права: 1) як і на підставі чого має здійснюватися розсуд; 2) критеріїв і послідовності аналізу; 3) зіставлення фактів з нормою права; 4) наслідків збігу факту / норми; 5) оцінки за критеріями; 6) тлумачення; 7) обґрунтування; 8) формування висновків; 9) наведення аналогічних правових позицій; 10) як у межах розсуду приймати рішення. Основні проблеми щодо неналежної реалізації дискреційних повноважень щодо застосування норм фінансового права пов'язані з недостатньою якістю інструментів діяльності публічної адміністрації, за допомогою яких здійснюється правозастосування та вплив на суб'єктів приватного права. Додаткових наукових пошуків потребує формулювання чітких меж здійснення дискреції в застосуванні норм фінансового права в процедурно-процесуальному вимірі. Має бути розроблений механізм реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права. Метою статті є розкриття сутності інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права.

*Короткий зміст основних результатів дослідження.* По-перше, окреслено види й особливості інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права. У межах відповідних правових режимів і диспозитивного процедурного виміру реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права інструменти діяльності публічної адміністрації є засобами публічного правового впливу на матерію фінансового права з метою забезпечення стабільності та єдності практики правозастосування. По-друге, з'ясовано забезпечувальну роль процедурного інструментального виміру діяльності публічної адміністрації. Для правозастосування у фінансовому праві не достатньо лише втручальної складової, щоб належним чином забезпечити права особи на майно, реалізацію законних інтересів платників податків, учасників митних, антидемпінгових та інших правовідносин. Здійснення публічної фінансової політики пов'язане з цілеспрямованим структуруючим впливом на матерію права у межах конкретних правовідносин із дотриманням публічного інтересу щодо підтримання правопорядку. По-третє, висвітлено перспективи автоматизації прийняття рішень у дискреційних відносинах, зокрема, шляхом диджиталізації процесів.

*Висновки.* Інструменти діяльності публічної адміністрації впливають на фінансові правовідносини, створюючи підґрунтя для задоволення публічного інтересу держави та приватних інтересів платників податків, а також національного євроінтеграційного інтересу. Через такі інструменти в практиці правозастосування втілюється регулятивна функція фінансового права та досягаються завдання щодо реалізації дискреційних відносин з дотриманням принципу верховенства права. До інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права можна віднести: основні (нормативні й адміністративні акти); допоміжні або сприяючі (акти-дії, акти-плани, адміністративні договори). У їхній єдності та взаємодії можливе правомірне й ефективне правозастосування з урахуванням публічного інтересу держави, суспільних потреб і приватних інтересів суб'єктів приватного права.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** суб'єкт владних повноважень; нормативний акт; адміністративний акт; акти-дії; акти-плани; адміністративний договір.

## INSTRUMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY REGARDING DISCRETION IN APPLYING PROVISIONS OF FINANCIAL LAW

**Barikova Anna,**

PhD in Law, Academic Adviser, Supreme Court  
Kyiv, Moskovska Str., 8, 5th building, 01029  
Lecturer at the Department of Public  
Management and Administration,  
National Academy of Internal Affairs  
Kyiv, Solomyanska Square, 1, 02000  
e-mail: anna.barikova@gmail.com  
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9707-0106>

**ANNOTATION:** *Introduction.* In the latest practice of law enforcement in financial law, the institution of discretion is widely used for taxation and public financial policy in terms of exercising the powers of regulatory authorities and taxpayers. At present, there is no standard procedure for exercising discretion in applying the provisions of financial law: 1) how and on the basis of what discretion is to be exercised; 2) criteria and sequence of analysis; 3) comparison of facts with the rule of law; 4) consequences of coincidence of fact / norm; 5) evaluations by criteria; 6) interpretation; 7) justification; 8) formation of conclusions; 9) giving similar legal positions; 10) how to make decisions within the discretion. The main problems with the improper exercise of discretionary powers to apply the rules of financial law are related to the insufficient quality of public administration instruments through which law enforcement and influence on private law entities are exercised. Additional research requires the formulation of clear limits on applying the provisions of financial law in the procedural dimension. A mechanism for exercising discretion in the application of financial law is to be developed in the dimensions of procedure and legal proceedings. The goal of the article is to reveal the essence of the tools of public administration on discretion in applying the provisions of financial law.

*Summary of the main results of the study.* Firstly, the types and features of the tools of public administration regarding discretion in applying the provisions of financial law have been outlined. Within the relevant legal regimes and dispositive procedural dimension of discretion in applying the provisions of financial law, the instruments of public administration are a means of public legal influence on the subject of financial law in order to ensure stability and unity of law enforcement practice. Secondly, the supporting role of the procedural instrumental measurement of the public administration activity has been clarified. For law enforcement in financial law, only the interfering component is not enough to properly ensure the rights of a person to property, the exercise of the legitimate interests of taxpayers, participants in customs, anti-dumping and other legal relations. The implementation of public financial policy is associated with purposeful structuring influence on the subject of law within specific legal relations with the observance of public interest in maintaining law and order. Thirdly, the prospects of automating decision-making in discretionary relations, in particular, through the digitalization of processes.

*Conclusions.* The instruments of public administration influence financial relations, creating a basis for satisfying the public interest of the state and private interests of taxpayers, as well as the supranational European integration interest. Via such tools, the regulatory function of financial law is embodied in the practice of law enforcement and the task of implementing discretionary relations in compliance with the principle of the rule of law is achieved. The tools of public administration on discretion in applying the provisions of financial law include: basic (regulations and administrative acts); auxiliary or facilitating (acts-actions, acts-plans, administrative agreements). In their unity and interaction, lawful and effective law enforcement is possible, taking into account the public interest of the state, public needs and private interests of subjects of private law.

**KEY WORDS:** authority; normative act; administrative act; acts-actions; acts-plans; administrative agreement.

**Вступ.** У новітній практиці правозастосування у фінансовому праві інститут дискреції масово застосовується щодо оподаткування та публічної фінансової політики в частині реалізації повноважень контролюючих органів і платників податків. Наразі відсутній типовий порядок реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права: 1) як і на підставі чого має здійснюватися розсуд; 2) критеріїв і послідовності аналізу; 3) зіставлення фактів з нормою права; 4) наслідків збігу факту / норми; 5) оцінки за критеріями; 6) тлумачення; 7) обґрунтування; 8) формування висновків; 9) наведення аналогічних правових позицій; 10) як у межах розсуду приймати рішення.

**Постановка проблеми.** Основні проблеми щодо неналежної реалізації дискреційних повноважень щодо застосування норм фінансового права пов'язані з недостатньою якістю інструментів діяльності публічної адміністрації, за допомогою яких здійснюється правозастосування та вплив на суб'єктів приватного права.

**Актуальність.** Додаткових наукових пошуків потребує формулювання чітких меж здійснення дискреції в застосуванні норм фінансового права в процедурно-процесуальному вимірі. Має бути розроблений механізм реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права.

**Метою статті** є розкриття сутності інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права. Завданням дослідження є визначити види й особливості інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права.

**Стан наукової дослідженості теми.** Проблематику дискреції, зокрема, в застосуванні норм фінансового права досліджували С. Алексєєв, А. Барак, Л. Богачова, С. Братусь, Ю. Грачова,

Д. Гетманцев, М. Загряцков, П. Люблінський, М. Матузов, О. Мейер, В. Нерсесянц, В. Ткаченко, Н. Пришва, Р. Халфіна, М. Цвік, Г. Шершеневич та інші.

**Методи.** Методологія зумовлена діалектичним загальнофілософським підходом. Застосовані також загальнонаукові методи: логічний (дедукції та індукції, аналізу й синтезу, абстрагування і порівняння); спеціально-науковий формально-юридичний метод.

**Основні результати дослідження.**

У доктрині інструменти діяльності публічної адміністрації насамперед розглядаються через втручальну та/або структуризаційну складові. На підставі першого підходу йдеться про засоби (елементи), за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, у тому числі під час публічного управління в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави, виконавчої влади тощо [1, с. 143; 5, с. 55; 6, с. 14, 20–21]. Другий підхід зорієнтований на сприйняття цієї юридичної категорії через засоби, які упорядковують, регулюють суспільні відносини у сфері публічного управління, зокрема здійснення виконавчої влади, для задоволення інтересів суб'єктів права, досягнення мети та завдань правової держави [7, с. 23; 12, с. 104; 13, с. 470–473; 31, с. 341–342]. Для правозастосування у фінансовому праві не достатньо лише втручальної складової, щоб належним чином забезпечити права особи на майно, реалізацію законних інтересів платників податків, учасників митних, антидемпінгових та інших правовідносин. Здійснення публічної фінансової політики пов'язане з цілеспрямованим структуруючим впливом на матерію права у межах конкретних правовідносин із дотриманням публічного інтересу щодо підтримання правопорядку.

У регулятивно-процедурному вимірі інструменти діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права втілюють організаційну та структуруючо-забезпечувальну функції під час правозастосування. На думку І.М. Шопіної, йдеться про публічний правовий вплив на суспільні відносини з використанням специфічних юридичних засобів, зокрема нормативно-організаційний вплив на правові явища [32, с. 1055–1061]. У межах відповідних правових режимів і диспозитивного процедурного виміру реалізації дискреції в застосуванні норм фінансового права інструменти діяльності публічної адміністрації є засобами публічного правового впливу на матерію фінансового права з метою забезпечення стабільності та єдності практики правозастосування.

Забезпечувальна роль у цьому процесі належить процедурному інструментальному виміру діяльності публічної адміністрації. На думку І.В. Патерило вказує на відповідний ціннісний аспект права, представлений в різнорівневих правових феноменах згідно з потребами юридичної практики, політичними, економічними чи соціальними завданнями [15]. Інструменти діяльності публічної адміністрації впливають на фінансові правовідносини, створюючи підґрунтя для задоволення публічного інтересу держави та приватних інтересів платників податків, а також національного євроінтеграційного інтересу. Через такі інструменти в практиці правозастосування втілюється регулятивна функція фінансового права та досягаються завдання щодо реалізації дискреційних відносин з дотриманням принципу верховенства права.

3-поміж відповідних інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права можна виокремити такі, як нормативні акти [9, с. 9–10], адміністративні акти [10, с. 559–564], адміністративні договори [9, с. 9–10; 10, с. 559–564], акти-плани [10, с. 559–564], акти-дії [10, с. 559–564]. Щодо дискреційних правовідносин ключову роль відіграють нормативні й адміністративні акти. Водночас вплив на змістовну спрямованість правозастосування у фінансовому праві можуть здійснювати також акти-дії, акти-плани й адміністративні договори.

Розглядаючи нормативні акти як інструмент діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права, необхідно звернути увагу на їхнє нормативне визначення як актів управління (рішень) суб'єкта владних повноважень, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) загальні правила регулювання однотипних відносин, і які розраховані на довгострокове та неодноразове застосування [11] (пункт 18 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України). По суті, це офіційні письмові документи, що застосовуються неодноразово [27] юридичними актами суб'єктів публічної адміністрації [10, с. 379] із загальним чи локальним характером [27], які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права [10, с. 379; 27]. Ці інструменти діяльності публічної адміністрації є основою застосування норм фінансового права, бо визначають сутнісне наповнення всіх інших інститутів фінансового права. Йдеться про закони (Податковий та Митний кодекси України, закони України «Про національний банк України», «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» тощо) та підзаконні акти, зокрема, рішення про встановлення місцевих податків і зборів.

Наприклад, Верховний Суд у постанові від 11 грудня 2018 року у справі № 825/1496/17 встановив особливості застосування нормативних актів, зокрема рішень органів місцевого самоврядування у встановленні місцевих податків і зборів, що входить до компетенції органів місцевого самоврядування. Податковий орган наділений повноваженнями щодо застосування в межах своєї компетенції вже

прийнятих нормативно-правових актів, зокрема рішень органів місцевого самоврядування, норми яких є чинними на час їх застосування та обов'язковими [19].

Що стосується адміністративних актів, то це основа для реалізації дискреції щодо застосування норм фінансового права. Згідно з пунктом 19 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України йдеться про індивідуальні акти (рішення) суб'єкта владних повноважень, видані (прийняті) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, які стосуються прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія яких вичерпується його виконанням або має визначений строк [11]. Зазначені інструменти діяльності публічної адміністрації є заходами та прийнятими рішеннями [28, с. 469–479] у частині вирішення адміністративної справи [30, с. 33], що зумовлює юридичні наслідки [9, с. 263]. Це можуть бути податкові повідомлення-рішення, рішення митних органів, Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі, контролюючого органу за РРО, зокрема, щодо штрафних (фінансових) санкцій.

Наприклад, у постанові Верховного Суду від 10 липня 2020 року у справі № 520/8836/18 вказано, що протиправність призначення та проведення контролюючим органом перевірки, за наслідками якої було прийняте оскаржуване податкове повідомлення-рішення, указує на протиправність податкового повідомлення-рішення, тому немає необхідності перевірки порушення пункту 181.1 статті 181 Податкового кодексу України як підстави для донарахування суми грошового зобов'язання. При оскарженні податкового повідомлення-рішення платник податків не позбавлений можливості посилатися на порушення контролюючим органом законодавства щодо проведення перевірки, якщо вважає, що вони зумовлюють протиправність такого рішення [21].

Верховний Суд у постанові від 20 серпня 2020 року у справі № 809/984/18 указав на підстави для прийняття рішення контролюючого органу щодо відмови в задоволенні заяв про надання дозволу на внесення змін до митної декларації. До моменту завершення митного оформлення декларант має право вносити зміни до митної декларації, а відмова митного органу в їх унесенні з тих підстав, що це стосується перерахунку митних платежів, є протиправною. При отриманні звернення декларанта або уповноваженої ним особи про внесення змін до митної декларації митний орган може відмовити у внесенні таких змін лише в разі відсутності законних підстав для їх внесення [22].

У постанові Верховного Суду від 23 березня 2020 року у справі № 826/12552/18 висвітлено дискреційні повноваження міністерства за наслідками розгляду подання уповноваженого органу. Йдеться про те, що спеціальні санкції, передбачені у випадках порушення вимог Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» або пов'язаних з ним законів України та в разі проведення дій, які можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки, зокрема, у разі неповернення виручки після спливу граничного строку, встановленого Законом України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», можуть бути застосовані Мінекономрозвитку за наявності позитивного рішення суду, Міжнародного комерційного арбітражного суду чи Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті України. Мінекономрозвитку при застосуванні таких санкцій користується альтернативою щодо прийняття владного управлінського рішення на підставі наданого уповноваженим органом подання та долучених до нього документів, а також матеріалів, що містяться в розпорядженні Міністерства. Незастосування таких санкцій можливе в разі усунення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності відповідних допущених порушень або надання доказів неможливості виконання рішення суду чи арбітражу [20].

Важливо звернути увагу на той факт, що конкретний адміністративний акт суб'єкта публічної адміністрації не впливає на дискреційне застосування норм фінансового права в іншому адміністративному акті. Так, Верховний Суд у постанові від 26 червня 2018 року у справі № 820/1929/17 вказав, що арешт на кошти платника податків накладається відповідно до встановлених законом підстав і не залежить від наявності рішення контролюючого органу про накладення арешту на майно платника податків [17].

«Акти-дії» як інструменти діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права напряму впливають на реалізацію адміністративних актів. Зокрема, це можуть бути індивідуальна податкова консультація, вимога про сплату боргу (недоїмки) зі сплати єдиного соціального внеску, організаційно-технічні дії з виділення та виплати бюджетних коштів тощо. Р. В. Миронюк під цією юридичною категорією розглядає допоміжні акти, які не містять завершене рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права [10, с. 328]. І.В. Патерило також вказує, що не можливо довести їх незаконність у судовому або позасудовому порядку [14, с. 341]. Погоджуючись з такою дефініцією актів-дій, необхідно звернути увагу на те, що для застосування норм фінансового права ці інструменти діяльності публічної адміністрації є квазіадміністративними актами (передактами індивідуальної дії), які прямо мають активні форми, впливають на реалізацію обов'язків у сфері оподаткування реалізації публічної політики, спрямовані на фактичний результат, тому можуть бути предметом судового розгляду за умови доведення, що перешкоди в захисті прав та інтересів

платника податків стосуватися застосування норм фінансового чи адміністративного права та впливали на правовий статус особи.

Наприклад, у постанові Верховного Суду від 10 листопада 2020 року у справі № 826/21951/15 зазначено, що платник податків може оскаржити до суду як правовий акт індивідуальної дії податкову консультацію контролюючого органу, викладену в письмовій або електронній формі, яка, на думку такого платника податків, суперечить юридичним нормам або змісту відповідного податку чи збору [24]. У постанові Верховного Суду від 17 лютого 2021 року у справі № 580/3469/19 також визнано право особи на звернення до суду з позовом про скасування вимоги про сплату недоїмки з єдиного соціального внеску після використання процедури адміністративного оскарження (досудового врегулювання спору) у тримісячний строк з дня отримання платником рішення органу доходів і зборів вищого рівня, прийнятого за наслідками розгляду відповідної скарги [25].

«Акти-плани» як інструменти діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права сприяють реалізації нормативних і адміністративних актів. У праві Німеччини такі акти є результатами організаційної (не правової) форми діяльності публічної адміністрації [29, с. 420–421]. Йдеться про допоміжні (сприяючі) інструменти з комплексною індивідуалізованою нормативною природою, які забезпечують послідовність і правомірність застосування норм фінансового права. Тобто на підставі таких інструментів діяльності публічної адміністрації приймаються нормативні та адміністративні акти, спрямовані на виконання планів. Можна вести мову про План дій «Україна – Європейський Союз» [16], щорічні закони про бюджет, якими затверджується бюджетний план, а також плани-графіки проведення документальних планових перевірок платників податків, плани-графіки документальних перевірок митних органів тощо.

Логічно, що оскарження таких актів за правилами адміністративного судочинства можливе як адміністративних актів. Наприклад, у постанові Верховного Суду від 1 серпня 2018 року у справі № 817/519/16 було вказано, що обов'язковою умовою проведення документальної планової перевірки є включення платника податків до плану-графіка перевірок і відповідність наказу про проведення перевірки плану-графіку. Якщо документальна планова перевірка не була проведена в строк, установлений планом-графіком, вимагається коригування плану-графіка та прийняття наказу про призначення перевірки, який би відповідав такому коригуванню, відповідно до законодавства, чинного на час виникнення спірних відносин [18]. Водночас для оскарження приписів нормативного характеру необхідно звертатися до суду щодо оскарження нормативного акта. У разі існування змішаних предмета та підстав позову дискреційне право позивача у виборі ефективного способу захисту не може обмежуватися. Можна подавати й окремі позови, які адміністративний суд може розглянути в одному провадженні через об'єднання позовів.

Цю юридичну категорію можна розглядати як різновид управлінського рішення з організаційними результатами застосування [29, с. 420–421]. У доктрині виокремлено такі основні ознаки актів-планів, які кореспондують з практикою застосування норм фінансового права: є одностороннім владним волевиявленням суб'єктів публічної адміністрації, прийнятим у межах компетенції; можуть набувати різної форми: описової, календарної, табличної, графіку тощо; є актами управління, спрямованими насамперед на вирішення питань планування (визначаються напрями, пропорції, темпи, кількісні та якісні показники розвитку тих чи інших процесів у системі публічного управління; містять у собі комплекс заходів, які необхідно вчинити з метою реалізації відповідної публічної функції, задоволення публічних інтересів); розробляються на майбутнє [10, с. 344; 14, с. 222; 26, с. 52–58]. Щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права акти-плани формують стандартизовані підстави та забезпечують легітимний стандартизований порядок правозастосування для прийняття послідовних рішень у дискреційних правовідносинах у встановлених законом часових межах в аналогічних випадках, які відповідають типовим параметрам реалізації. Кожний наступний інструмент діяльності публічної адміністрації має прийматися відповідно до попереднього, зокрема первинного.

До інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права необхідно також відносити адміністративні договори. У пункті 16 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України наведено визначення цього інструменту як спільного правового акту суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання індивідуального акта;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [11].

З наведеної дефініції випливають такі ознаки цього інструмента, як наявність суб'єкта публічної адміністрації як однієї зі сторін договору, задоволення публічного інтересу держави, суспільних потреб і приватних інтересів суб'єктів приватного права.

З цього приводу К. Афанасьєв зауважує, що рівність сторін в адміністративному договорі втілюється лише в рівних «внутрішньодоговірних» правах (на ініціювання змін і доповнень умов договору, його пролонгації договору тощо) та обов'язках (узгоджувати ініціатив між суб'єктами) [1, с. 58]. Тобто в адміністративному договорі нерівність суб'єктів доповнюється рівнопартнерськими відносинами та наповнює ці відносини новим змістом – субординація та координація зміцнюються погодженням мети та дій, запровадженням методу реординації [4, с. 55–64]. І.В. Патерило уточнює, що такі договори можуть укладатися щодо забезпечення публічних інтересів; реалізації функцій держави (територіальної громади), повноважень того чи іншого органу; виникнення (зміни, припинення) адміністративно-правових відносин; регулювання управлінських відносин (наприклад, делегування повноважень, порядок здійснення спільних програм між суб'єктами публічної адміністрації тощо); реалізації норм адміністративного права [14, с. 307]. З останнім доктринальним підходом можна частково погодитися. Безумовно, ключовим нормативним підґрунтям для укладення та реалізації адміністративних договорів є норми адміністративного права. Водночас реалізація положень договору можлива у відносинах комплексної, змішаної природи (зокрема, адміністративних і фінансових), включаючи делегування повноважень, установлення кореспондуючих прав та обов'язків тощо, з урахуванням мети та призначення такого інструмента діяльності публічної адміністрації.

Наприклад, у постанові Верховного Суду від 20 жовтня 2020 року у справі № 826/3694/16 йдеться про те, що при ліквідації, створенні та зміні назв окремих митних постів митниць неупорядкованим і безпідставним є одностороннє розірвання митним органом адміністративного договору із суб'єктом підприємницької діяльності щодо створення належних умов, необхідних для здійснення підрозділами митниці митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян [23].

Необхідно зважати на інтегративний характер взаємодії інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права. На переконання В.В. Дудченко, йдеться про інтегративно-правову концепцію як синтез духу й матерії права через нормативний та дескриптивний підходи, легітимність і легальність [8, с. 5]. Відповідно, можна орієнтуватися на принцип SMART (specific, measurable, attainable, relevant, time-bound), коли функціонування складових засноване на таких категоріях, як конкретність, вимірюваність, досяжність, актуальність і фіксованість за строками (термінами) [3, с. 57].

Наразі на цей процес істотно впливають тенденції диджиталізації діяльності публічної адміністрації, зокрема, щодо автоматизованого прийняття рішень із залученням штучного інтелекту.

Хоча потрібно враховувати, що особи з наміром законно використовувати платформи не завжди можуть скорегувати свою поведінку через необізнаність з межами правил, передбачених технологією [35, с. 369]. У зарубіжній доктрині виокремлено три запобіжні заходи для автоматизованого прийняття рішень: інформацію, пояснення, можливість оскарження рішення [33, с. 4]. Фактично відбувається перехід до транскордонної публічної адміністрації, враховуючи юрисдикцію блокчейну, що має базуватися на взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесах, спрямованих на створення умов для ефективного публічного управління, задоволення інформаційних потреб шляхом створення, розробки та використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які базуються на застосуванні сучасних обчислювальних та комунікаційних технологій. Під час цього процесу має діяти комплекс організаційних, правових, економічних, політичних, промислових та інших процесів, пов'язаних зі створенням, впровадженням, застосуванням та розвитком електронних комунікацій для задоволення суспільних інтересів держави, суспільства, конкретних суб'єктів приватного права [34, с. 87]. Автоматизація прийняття рішень у дискреційних відносинах, зокрема, шляхом диджиталізації процесів є перспективою майбутнього. Питання лише в межах дозволеного для штучного інтелекту та для людини як потенційних учасників таких дискреційних відносин правозастосування.

**Висновки.** Таким чином, до інструментів діяльності публічної адміністрації щодо дискреції в застосуванні норм фінансового права можна віднести: основні (нормативні й адміністративні акти); допоміжні або сприяючі (акти-дії, акти-плани, адміністративні договори). У їхній єдності та взаємодії можливе правомірне й ефективне правозастосування з урахуванням публічного інтересу держави, суспільних потреб і приватних інтересів суб'єктів приватного права.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юрид. лит., 1966. 187 с.
2. Афанасьев К.К. Административный договор как форма государственного управления (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ХНУВС. Харьков, 2002. 173 с.
3. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
4. Бояринцева М.А. Административный договор: субъектный состав и состав элементов договору. *Административное право и процес*. 2015. № 1(11). С. 55–64.
5. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Москва: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.
6. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. Київ: ГАН, 2005. 231 с.
7. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. Київ: НАВС, 2000. 240 с.
8. Дудченко В.В. Традиція правового плюралізму: західна та східна інтерпретація: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2007. 35 с.
9. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
10. Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: із зм. і доп. станом на 11.04.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
12. Котельникова Е.А., Семенцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право: учеб. Ростов н/Д: Феникс, 2003. 352 с.
13. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебн. Москва: Юристъ, 2004. 512 с.
14. Патеріло І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2014. 414 с.
15. Патеріло І.В. Право як ціннісна категорія: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 2006. 20 с.
16. План дій «Україна – Європейський Союз»: План від 12.02.2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693) (дата звернення: 20.04.2021).
17. Постанова Верховного Суду від 26.06.2018 р. у справі № 820/1929/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78192211> (дата звернення: 20.04.2021).
18. Постанова Верховного Суду від 01.08.2018 р. у справі № 817/519/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75673535> (дата звернення: 20.04.2021).
19. Постанова Верховного Суду від 11.12.2018 р. у справі № 825/1496/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82119034> (дата звернення: 20.04.2021).
20. Постанова Верховного Суду від 23.03.2020 р. у справі № 826/12552/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509155> (дата звернення: 20.04.2021).
21. Постанова Верховного Суду від 10.07.2020 р. у справі № 520/8836/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457879> (дата звернення: 20.04.2021).
22. Постанова Верховного Суду від 20.08.2020 р. у справі № 809/984/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93149559> (дата звернення: 20.04.2021).
23. Постанова Верховного Суду від 20.10.2020 р. у справі № 826/3694/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92385403> (дата звернення: 20.04.2021).
24. Постанова Верховного Суду від 10.11.2020 р. у справі № 826/21951/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92746882> (дата звернення: 20.04.2021).
25. Постанова Верховного Суду від 17.02.2021 р. у справі № 580/3469/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95240811> (дата звернення: 20.04.2021).
26. Приймаченко Д. Правова природа актів планування: сучасний аналіз. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 52–58.
27. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_35800-00](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00) (дата звернення: 20.04.2021).
28. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 469–479.
29. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пособ. ; пер. с нем. Москва: Юристъ, 2000. 604 с.
30. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
31. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособ. для высш. учеб. завед. / под. ред. проф. В.Г. Стрекозова. Москва: Институт государства и права РАН, 1995. 377 с.
32. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.

33. Malgieri G. Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations. *Computer Law & Security Review*. 2019. Vol. 35. Iss. 5. P. 2–26. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.05.002> (дата звернення: 20.04.2021).
34. Melnyk R., Barikova A. Cross-border public administration: prospects for introducing blockchain jurisdiction. *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No. 1–2. P. 74–89. URL: <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.8> (дата звернення: 20.04.2021).
35. Tóth A.K. Algorithmic copyright enforcement and AI: issues and potential solutions, through the lens of text and data mining. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2019. Vol. 13:2. P. 361–387. URL: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2019-2-9> (дата звернення: 20.04.2021).

## REFERENCES

1. Alekseev S.S. The mechanism of legal regulation in the socialist state. Moscow: Jurid. lit., 1966. 187 p.
2. Afanasiev K.K. Administrative contract as a form of public administration (theoretical legal aspect): PhD thesis: 12.00.07 / Kharkiv National University of Internal Affairs. Kharkiv, 2002. 173 p.
3. Barikova A. E-State: New Management Effectiveness: monograph. Kyiv: Yurinkom Inter, 2016. 224 p.
4. Boiaryntseva M.A. Administrative contract: the subject composition and composition of the elements of the contract. *Administrative law and process*. 2015. No. 1(11). P. 55–64.
5. Veremeenko I.I. The mechanism of administrative and legal regulation in the area of public order. Moscow: VNIИ MVD SSSR Press, 1981. 111 p.
6. Holosnichenko I.P., Stakhurskiy M.F. Administrative law of Ukraine: basic concepts: tutorial. Kyiv: HAN, 2005. 231 p.
7. Honcharuk S.T. Administrative law of Ukraine. General and Special parts: tutorial. Kyiv: National University of Internal Affairs, 2000. 240 p.
8. Dudchenko V.V. Tradition of legal pluralism: western and eastern interpretation: abstract of Dr.hab. thesis: 12.00.01 / Odessa Law Academy. Odessa, 2007. 35 p.
9. General administrative law: tutorial / R.S. Melnyk, V.M. Bevzenko ; ed. by R.S. Melnyk. Kyiv: Vaite, 2014. 376 p.
10. General administrative law: textbook / ed. by I.S. Hrytsenko. Kyiv: Yurinkom Inter, 2014. 568 p.
11. Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine: Law of Ukraine dated of 07/06/2005 No. 2747-IV: as amended and ext. as of 04/11/2021. *Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2005. No. 35–36. No. 37. Art. 446.
12. Kotel'nikova E.A., Semencova I.A., Smolenskij M.B. Administrative law: textbook. Rostov-on-Don: Feniks, 2003. 352 p.
13. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. The theory of state and law: textbook. Moscow: Jurist, 2004. 512 p.
14. Paterylo I.V. Tools of public administration: administrative legal research: monograph. Kharkiv: Disa plus, 2014. 414 p.
15. Paterylo I.V. Law as a value category: abstract of PhD thesis: 12.00.01 / Institute of State and Law. V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv, 2006. 20 p.
16. Ukraine-European Union Action Plan: Plan dated of 02/12/2005. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693) (date of application: 04/20/2021).
17. Resolution of the Supreme Court dated of 06/26/2018 in the case No. 820/1929/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78192211> (date of application: 04/20/2021).
18. Resolution of the Supreme Court dated of 08/01/2018 in the case No. 817/519/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75673535> (date of application: 04/20/2021).
19. Resolution of the Supreme Court dated of 12/11/2018 in the case No. 825/1496/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82119034> (date of application: 04/20/2021).
20. Resolution of the Supreme Court dated of 03/23/2020 in the case No. 826/12552/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509155> (date of application: 04/20/2021).
21. Resolution of the Supreme Court dated of 07/10/2020 in the case No. 520/8836/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457879> (date of application: 04/20/2021).
22. Resolution of the Supreme Court dated of 08/20/2020 in the case No. 809/984/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93149559> (date of application: 04/20/2021).
23. Resolution of the Supreme Court dated of 10/20/2020 in the case No. 826/3694/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92385403> (date of application: 04/20/2021).
24. Resolution of the Supreme Court dated of 11/10/2020 in the case No. 826/21951/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92746882> (date of application: 04/20/2021).
25. Resolution of the Supreme Court dated of 02/17/2021 in the case No. 580/3469/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95240811> (date of application: 04/20/2021).
26. On some issues of the practice of resolving disputes related to the invalidation of acts of state or other bodies: explanation of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of Ukraine dated of 01/26/2000 No. 02-5/35. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_35800-00](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00) (date of application: 04/20/2021).
27. Prymachenko D. Legal nature of planning acts: contemporary analysis. *Public Law*. 2013. No. 1 (9). P. 52–58.
28. Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers to the Member States on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities dated of 09/28/1977. *Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine* / authored and compiled by V.P. Tymoshchuk. Kyiv: Fakt, 2003. P. 469–479.
29. Rihter I., Shuppert G.F. Judicial practice in administrative law: tutorial; transl. from German. Moscow: Jurist, 2000. 604 p.
30. Tymoshchuk V.P. Administrative acts: procedure for adoption and termination: monograph. Kyiv: Konus-Iu, 2010. 296 p.



31. Hropanjuk V.N. The theory of state and law: tutorial for universities. / ed. by V.G. Strekozova. Moscow: Institute of State and Law of RAS, 1995. 377 p.
32. Shopina I.M. Regarding conceptual approaches to defining the concept of legal regulation. *Forum prava*. 2011. No. 2. P. 1055–1061.
33. Malgieri G. Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations. *Computer Law & Security Review*. 2019. Vol. 35. Iss. 5. P. 2–26. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.05.002> (date of application: 04/20/2021).
34. Melnyk R., Barikova A. Cross-border public administration: prospects for introducing blockchain jurisdiction. *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No. 1–2. P. 74–89. URL: <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.8> (date of application: 04/20/2021).
35. Tóth A.K. Algorithmic copyright enforcement and AI: issues and potential solutions, through the lens of text and data mining. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2019. Vol. 13:2. P. 361–387. URL: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2019-2-9> (date of application: 04/20/2021).