

ua/thesis/89/#.VJgCSP8Ag. 12. 12. Постанова Кабінету Міністрів України : Деякі питання електронного адміністрування податку на додану вартість : постанова, порядок № 569 від 16 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2014-п>.
17. Податковий кодекс України : закон від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–17. – Ст. 112.

УДК 347.73(477)

СЛЮСАРЕНКО С.В.

ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ

У статті сформульовано поняття та наведено основні форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери. Визначено, що форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери перебувають у нерозривному взаємозв'язку і доповнюють одна одну, бо поєднані спільною метою – досягненням найкращого з можливих результатів для постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, методи, оптимізація, публічна адміністрація, фінансове регулювання, форми.

В статье сформулировано понятие и приведены основные формы и методы административной деятельности публичной администрации по административно-правовому обеспечению оптимизации финансового регулирования аграрной сферы. Определено, что формы и методы административной деятельности публичной администрации по административно-правовому обеспечению оптимизации финансового регулирования аграрной сферы находятся в неразрывной взаимосвязи и дополняют друг друга, так как объединены общей целью – достижением наилучшего из возможных результатов для поставок в достаточном количестве аграрной сфере финансовых публичных ресурсов.

Ключевые слова: административная деятельность, административно-правовое обеспечение, методы, оптимизация, публичная администрация, финансовое регулирование, формы.

The article formed the concept and basic administrative forms and methods of public administration on the administrative and legal support optimization of financial regulation agricultural sector. Determined that administrative forms and methods of public administration on the administrative and legal support optimization of financial regulation agricultural sector are in close relationship with one another as the combined common goal.

Key words: administrative activity, administrative and legal support, financial regulation, form, methods, optimization, public administration.

Актуальність дослідження. Механізм адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є сукупністю правових засобів, способів і форм, які організовані в найбільш послідовному порядку та виконують конкретну місію в такій сфері шляхом регулюючого впливу для досягнення найкращого із можливих результатів для постачання у достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів через інструментарій збору, розподілу доходів і відповідних грошових коштів, використовуючи фінансовий механізм функціонування бюджетної податкової грошово-кредитної систем держави.

Елементами такого механізму є: 1) норми права різного призначення, зокрема й акти застосування права і діяльність організації і посадових осіб із втілення їх у життя (форми та методи); 2) юридичні факти; 3) тлумачна діяльність щодо надання офіційного роз'яснення конкретних законодавчих норм у загаданій сфері; 4) принципи адміністративного права та відповідної діяльності, серед яких основним є законність; 5) адміністративно-правові відносини; 6) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів адміністративно-правових відносин; 7) правосвідомість і правова культура суб'єктів адміністративно-правових відносин у зазначеній сфері; 8) правомірна поведінка та протиправна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин у загаданій сфері; 9) адміністративні форми, методи та процедури діяльності суб'єктів публічної адміністрації в такій сфері.

Саме адміністративні форми та методи діяльності конкретних публічних органів розкривають зміст і сутність регулюючої діяльності у сфері адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери, а тому і потребують поглибленого наукового дослідження.

Огляд останніх досліджень. На проблеми визначення форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери у своїх роботах звертали увагу такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, С. Буткевич, І. Голосніченко, М. Грек, С. Діденко, Ю. Козлов, В. Колпаків, Я. Кондратьєва, С. Мороз, А. Прохоров, А. Рум'янцева-Козовник, І. Смілий, М. Тучак та ін. Проте вони аналізували нами тему прямо не досліджували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних чи суміжних відносинах.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного і фінансового права, чинного законодавства та думок науковців щодо проблематики дослідити і визначити основні адміністративні форми та методи діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери.

Виклад основних положень. С. Буткевич вважає, що становлення правової, незалежної та демократичної держави потребує принципово нового ставлення до форм і методів державного управління – засобів цілеспрямованого та постійного впливу посадових осіб державних органів на підконтрольні об'єкти. Форми і методи управління є невід'ємною складовою частиною діяльності всіх державних управлінських структур, тому що через них останні виконують власні завдання та реалізуються функції виконавчо-розпорядчої діяльності [1, с. 110].

Тобто саме інститут форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери формує уявлення про власні завдання та реалізацію функцій виконавчо-розпорядчої діяльності конкретних органів влади.

У найбільш загальному науковому змісті «форма» (лат. forma) – це зовнішній вираз, контури предмета, зовнішній вираз сутності [2, с. 14–17]. Загалом форми розуміють як зовнішній вияв конкретних дій, які провадяться публічною адміністрацією для реалізації поставлених перед нею завдань, вирізняють чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [3, с. 122; 4, с. 355]. І. Голосніченко розуміє форми адміністративної діяльності як однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [5; 6, с. 117]. А. Рум'янцева-Козовник вважає, що формою адміністративної діяльності є сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою гарантування громадської безпеки й охорони громадського порядку [6, с. 117]. М. Тучак у межах своєї праці зазначає, що форми показують, якими шляхами, конкретними діями реалізується адміністративна діяльність. Як справедливо зауважив Ю. Козлов, форми управлінської діяльності є практичним вираженням конкретних дій органів і інших суб'єктів управління [7, с. 26; 8, с. 141].

Отже, беручи до уваги теоретичні напрацювання вчених, вважаємо, що формами адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є сукупність однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій, які становлять зовнішній вираз сутності діяльності публічної адміністрації в такій сфері, тобто показують шляхи, конкретні дії, якими здійснюється така адміністративна діяльність, що полягає в досягненні найкращого із можливих результатів для постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів.

Варто зауважити, що майже всі органи публічного адміністрування наділені правом нормотворчості. Наприклад, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Виданням індивідуальних адміністративних актів управління наділені Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба, Міністерство аграрної політики та продовольства України та його служби і департаменти (основний – Департамент фінансово-кредитної політики), які є органами державного контролю та нагляду в агропромислому комплексі (далі – АПК), облдержадміністрації, розпорядниками бюджетних коштів.

Укладання договорів має місце під час регламентації взаємовідносин між органами Державної казначейської служби України, розпорядниками бюджетних коштів і одержувачами бюджетних коштів, відокремленими структурними підрозділами розпорядників бюджетних коштів, підприємствами, установами, організаціями і фізичними особами- підприємцями (тобто клієнтами), а також органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, і органами місцевого самоврядування в процесі відкриття (закриття) рахунків [9].

Проведення організаційних заходів як форму адміністративної діяльності можна висвітлити також на прикладі Державної казначейської служби. 2016 р. організувалися виступи в засобах масової інформації з питань реалізації і захисту прав людини, зокрема й учасників антитерористичної операції, членів їхніх сімей, внутрішньо переміщених осіб і постраждалих внаслідок зазначеної операції, в межах компетенції Державної казначейської служби України; проводилась роз'яснювальна робота із працівниками Державної казначейської служби України з питань реалізації та захисту прав людини; організувалось надання безоплатної правової допомоги населенню з питань реалізації та захисту прав людини, у межах компетенції Державної казначейської служби України (у разі безпосереднього звернення або під час проведення особистого прийому громадян) тощо [10].

Матеріально-технічними операціями є здійснення реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, ведення реєстрів, як-от Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів, реєстру змін розподілу показників зведених кошторисів, реєстру змін розподілу показників зведених планів асигнувань загального фонду державного бюджету (за винятком надання кредитів із загального бюджету), реєстру змін розподілу показників зведених планів надання кредитів із загального фонду державного бюджету, реєстру змін розподілу показників зведених планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків) і реєстру змін зведення показників спеціального фонду тощо [11].

Вчинення інших юридично значущих дій має місце під час відшкодування сум податку на додану вартість (далі – ПДВ) аграріям. 1 лютого 2017 р. набрала чинності постанова Кабміну від 25 січня № 26 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість», відповідно до якої до 1 квітня 2017 р. продовжено термін бюджетного відшкодування за порядком, що діяв до 1 січня 2017 р. Бюджетне відшкодування сум ПДВ, визначених в Узагальненій інформації, органи казначейства розпочали 1 лютого 2017 р., коли набрала чинності постанова КМУ від 25 січня 2017 р. № 26. Станом на 9-ту годину 2 лютого 2017 р. органами казначейства за наявності висновків органів Державної фіскальної служби (далі – ДФС) щодо бюджетного відшкодування ПДВ забезпечено виконання Узагальненої інформації на суму 2,2 млрд. грн. [12].

Існують такі форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) укладання адміністративних договорів; 4) проведення організаційних заходів; 5) здійснення матеріально-технічних операцій; 6) вчинення інших юридично значущих дій.

Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з погляду співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін «ме-

тод» означає спосіб або прийом здійснення чого-небудь. Отже, методами будь-якої діяльності називають способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення певної мети і становлять зміст такої діяльності. У державному управлінні методи розуміють як засоби практичної реалізації завдань і функцій діяльності органів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб або одну особу) [13, с. 146; 1, с. 112]. Така правова категорія, як метод, у контексті адміністративного права, насамперед, потрібна для визначення, яким саме чином відбувається певне правове явище чи здійснюється певний процес [14, с. 267].

На думку В. Авер'янова, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади й іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих таким суб'єктам функцій і повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [15, с. 298]. Методи діяльності варто розуміти як способи, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст такої діяльності [16, с. 180; 4, с. 358]. О. Бандурка визначає метод управління як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки і прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [17, с. 37]. Також варто погодитись з І. Голосніченком, який методи в адміністративно-правовому аспекті розглядає як способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян [18, с. 75; 19, с. 233].

Отже, беручи до уваги теоретичні напрацювання вчених, вважаємо, що методами адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є сукупність способів, засобів або прийомів здійснення практичної реалізації завдань і функцій публічної адміністрації в зазначеній сфері, основна мета яких – досягнення найкращого із можливих результатів для постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів, здійснюючи цілеспрямований вплив на поведінку керованих об'єктів та розкриваючи цим зміст своєї адміністративної діяльності.

Форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери перебувають у нерозривному взаємозв'язку та доповнюють одне одного, тому що поєднані спільною метою.

Варто зазначити, що універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях і сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках визначають зміст і конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Такі методи найпосплідовніше реалізуються через механізм прав і обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади та підпорядкування [1, с. 113].

Щодо методів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери, то, на нашу думку, ними є класичні переконання, примус, заохочення та контроль.

Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення політики у сфері державного фінансового контролю та казначейського обслуговування бюджетних коштів [20]. На прикладі ДФС зазначимо, що контролюються: ведення бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складення та подання розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів фінансової та бюджетної звітності; бюджетні повноваження під час зарахування надходжень бюджету; відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідність взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідність платежів взятим бюджетним зобов'язанням і відповідним бюджетним асигнуванням тощо [21].

Мінфін України ухвалює рішення про застосування заходів впливу в разі порушення бюджетного законодавства та ухвалює рішення щодо застосування санкцій [20]. Метод примусу реалізовується в повноваженнях ДФС, зокрема й через можливість застосування або здійснення заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [21].

Наприклад, метод переконання використовується підрозділами правової роботи ДФС України під час виконання рішення. Працівник підрозділу має бути зацікавленим в якнайшвидшому виконанні судових рішень, оскільки від фактичного результату залежить оцінка ефективності його роботи, тому він має вчиняти дії з метою переконання добровільного виконання рішення суду платником податків і зборів. Окрім того, метод переконання застосовуєть-

ся працівниками під час участі в розгляді судових справ, оскільки працівник має переконати суд і надати належні докази, що підтвердять правомірність діяльності органів ДФС України [22, с. 122].

Метод заохочення стосується працівників відповідного органу. Так, Мінфін встановлює відомчі заохочувальні відзнаки та приймає рішення про нагородження ними; присвоює державним службовцям апарату Мінфіну ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності, приймає рішення щодо заохочення працівників апарату Мінфіну, притягнення до дисциплінарної відповідальності [20]. ДФС вирішує установленим порядком питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців і працівників апарату казначейства, керівників і заступників керівників його територіальних органів, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом) [21].

Тобто класичні методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери є як внутрішніми (або організаційними), так і зовнішніми, основне завдання яких полягає у виконанні покладених на них обов'язків щодо постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів.

Висновки. Вищезазначений матеріал дозволяє дійти висновку, що формами адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є сукупність однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій, які становлять зовнішній вираз сутності діяльності публічної адміністрації в зазначеній сфері, тобто показують у який спосіб відбувається така адміністративна діяльність, яка полягає в досягненні найкращого із можливих результатів для постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів.

Існують такі форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) укладення адміністративних договорів; 4) проведення організаційних заходів; 5) здійснення матеріально-технічних операцій; 6) вчинення інших юридично значущих дій.

Методами адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є сукупність способів, засобів або прийомів здійснення практичної реалізації завдань і функцій публічної адміністрації в згаданій сфері, основною метою яких є досягнення найкращого з можливих результатів для постачання в достатній кількості аграрній сфері фінансових публічних ресурсів, шляхом цілеспрямованого впливу на поведінку керованих об'єктів та розкриття цим змісту своєї адміністративної діяльності.

На нашу думку, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери є класичними – переконання, примус, заохочення та контроль.

Список використаних джерел:

1. Буткевич С. Форми та методи діяльності Держфінмоніторингу України (адміністративно-правовий аспект) / С. Буткевич // Право і Безпека. – 2008. – Т. 7. – № 2. – С. 110–115.
2. Прохоров А. Советский энциклопедический словарь : ок. 80 000 слов / А. Прохоров. – М. : Советская энциклопедия, 1990. – 1632 с.
3. Битяк Ю. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. Битяк. – К. : Юрінком-Інтер, 2005. – 544 с.
4. Смілий І. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців / І. Смілий // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 355–361.
5. Голосніченко І., Кондратьєва Я. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / І. Голосніченко, Я. Кондратьєва. – К. : КМУЦА, 1999. – 178 с.
6. Рум'янцева-Козовник А. Формита методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини / А. Рум'янцева-Козовник // Європейські перспективи. – 2014. – № 3. – С. 116–122.
7. Козлов Ю. Понятие формы управленческой деятельности. Методы и формы государственного управления / Ю. Козлов. – М., 1977.

8. Тучак М. Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції / М. Тучак // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 16. – С. 137–142.
9. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України : наказ Мінфіну України від 22 червня 2012 р. № 758 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 59. – С. 210.
10. Про затвердження заходів Державної казначейської служби України з проведення у 2016 р Всеукраїнського тижня права : наказ Державної казначейської служби України від 13 жовтня 2016 р. № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/file/link/336984/file/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%E2%84%96291%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2013.10.2016.pdf;jsessionid=092DB63E225523F7BEE5F36BF44DC887>.
11. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами : наказ Мінфіну України від 24 грудня 2012 р. № 1407 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 8. – С. 261.
12. Держказначейство почало повертати аграріям ПДВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://milkuva.info/uk/post/derzказnacejstvo-pocalo-povertati-agrariam-pdv>.
13. Битяк Ю. Адміністративне право України / Ю. Битяк. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
14. Діденко С. Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні / С. Діденко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2016. – Випуск 20. – С. 67–71.
15. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
16. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – 3-тє вид. – К. : Юрінком-Інтер, 2001. – 752 с.
17. Бандурка О. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О. Бандурка. – Х. : Університет внутрішніх справ, 1998. – 477 с.
18. Голосніченко І. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / І. Голосніченко. – К. : Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 114 с.
19. Грек М. Методи адміністративної діяльності служби безпеки України. Актуальні проблеми права : теорія і практика / М. Грек. – 2012. – № 25. – С. 233–241.
20. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011 р. – № 11. – С. 45.
21. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 75.
22. Мороз С. Методи діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України / С. Мороз // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Випуск 34. – С. 118–123.