

УДК 347.73(477)

С. В. Слюсаренко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ДЕЯКІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Динаміка суспільних потреб тісно пов'язана з належним регулюючим правовим впливом на них. Аграрна сфера є соціально-економічною, в ній активно функціонують різноманітні механізми державного управління, серед яких – правовий, фінансовий, адміністративний, та інші.

Механізм адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери тісно взаємодіє з фінансовим механізмом забезпечення аграрної сфери. Більше того, можна стверджувати, що фінансове регулювання аграрної сфери може мати ефективний регулюючий вплив у межах механізму адміністративно-правового забезпечення за умови його розробленості. Адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин є одним із складових елементів цього механізму, а тому слід ґрунтовно дослідити їх зміст та сутність.

Побіжно до проблеми розкриття адміністративних процедур адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин у своїх роботах звертали увагу такі вчені, як: С. Агафонов, В. Бевзенко, Т. Весельська, В. Галунько, Е. Демський, А. Козирін, А. Комзюк, Л. Котяш, О. Лагода, И. Лазарев, Т. Манн, Р. Мельник, В. Олефір, М. Пихтін, В. Протасов, С. Стеценко, Ю. Фролов, А. Школик, М. Штатината ін. Проте вони аналізовану 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 та земельного права, діючого законодавства та думок на цю проблематику вчених розкрити деякі адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин.

Слід вказати, що врегулювання питань забезпечення суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів громадян, закріплення суспільних відносин нормами права призводять до появи нових теоретико-правових категорій, нового змістовного наповнення встановлених раніше чи зміни назви категорії у випадку залишення її властивості. Усе це торкається такої категорії науки адміні-

стративного права, як «адміністративна процедура» [1, с. 141].

Земельні правовідносини, урегульовані нормами адміністративного права, ззовні проявляються в сукупності різноманітних процедур. Саме в межах цих процедур і відбувається здійснення фізичними, юридичними особами публічного і приватного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) повноважень щодо: 1) землі; 2) земельної ділянки; 3) права на земельну ділянку (ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України) [2]; 4) адміністративного акту [3].

Тобто в межах адміністративних земельних відносин наявність адміністративних процедур спричинена декількома об'єктивними чинниками, зокрема необхідністю чіткої регламентації процесу здійснення суб'єктами публічної адміністрації в цій сфері своїх повноважень та наявністю суспільного інтересу їх закріплення з метою забезпечення законних права та інтересів учасників цих відносин.

Загалом, поняття адміністративної процедури пов'язане з науковою дискусією про зміст адміністративної юстиції та розуміння поняття адміністративного процесу, які й до сьогодні дослідники продовжують «підганяти» під штучно виготовлену модель, під якийсь ідеальний зразок розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» значенні виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а всі дослідження зосереджуються навколо класифікації та визначення місця адміністративних проваджень в адміністративному процесі та їх типологічних груп [4]. Проте дискусійність наукових поглядів на визначення поняття «адміністративна процедура» можна пояснити різними підходами щодо законодавчого врегулювання адміністративних процедур у різних країнах [5].

А тому слід пам'ятати, що адміністративні процедури в аналізованій сфері мають відображати сутність політичного устрою та режиму нашої країни.

У геополітичному контексті передумови формування вітчизняної правової доктрини про адміністративну процедуру також є досить складними. З одного боку, з огляду на історичні зв'язки та знання російської мови вплив науки російського адміністративного права на розробки українських

адміністративістів залишається суттєвим. З іншого боку, з огляду на закріплені в національному законодавстві України напрям його адаптації до права Європейського Союзу протягом останніх десятиріч суттєво зріс вплив правової доктрини держав, що належать до континентальної правової системи і, передусім, Федеративної Республіки Німеччини. Професор В. Бевзенко в цьому контексті говорить навіть про рецепцію в Україні німецького адміністративного права [6, с. 7], принаймні щодо організації та діяльності адміністративних судів. Такий напрям удосконалення національного права видається досить виправданим з огляду на результативне запозичення німецького досвіду правового регулювання в різні періоди часу не лише державами Центральної та Східної Європи, але й однією з найрозвинутіших країн світу – Японією. Російський професор А. Козирін, висвітлюючи у своєму підручнику адміністративне право Японії, зазначає, що значення рецепції німецького права висвітлює фраза, що побутувала свого часу у цій країні: «Що не є німецьким правом, не є правом взагалі» [7, с. 405; 8, с. 186].

А тому під час вирішення питання про вдосконалення адміністративних процедур у цій сфері слід орієнтуватися на право Європейського Союзу, а також історичну ретроспективу становлення такої діяльності публічної адміністрації в деяких зарубіжних країнах.

Доктринально адміністративна процедура – це встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [9, с. 692]; це встановлений порядок діяльності органів публічного управління з розгляду та вирішення підвідомчих адміністративних справ, визначальна підстава, стадії, форми, терміни і послідовність здійснення відповідних адміністративних дій [10]; встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [11, с. 203]; це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування, який характеризується діяльністю повноважних органів влади так званого позитивного управлінського характеру [5]; є системою, яка: а) зорієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається з актів поведінки, які послідовно змінюють один одного; в) врегульована соціальними нормами; г) побудована ієрархічно; д) знаходиться в розвитку; е) виступає засобом реалізації основного суспільного відношення (має службовий ха-

рактер); ж) правова процедура діє в правовому середовищі [12, с. 142].

Як видно з вищеведених наукових думок, вчені поєднують у понятті адміністративної процедури ознаки адміністративного процесу, що, як вказується деякими науковцями, є не зовсім коректним.

Саме тому, на нашу думку, адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин – це, в першу чергу, регламентований адміністративними нормами порядок здійснення публічною адміністрацією в цій сфері своїх повноважень, який виражається шляхом вчинення конкретних дій для регулювання відповідних суспільних відносин між публічною адміністрацією та сектором власності та управління (охорони) землею, а по-друге, є гарантом закріплення суспільного інтересу в забезпеченні законних права та інтересів учасників цих відносин та для сприяння розвитку землі як базису аграрного сектора та для функціонування народного господарства держави.

Беручи за основу думку О. Лагоди про те, що послідовні дії, які складають процедуру, повинні бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення певного правового результату [13], вважаємо, що основною ознакою адміністративних процедур адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин є врегулювання нормами адміністративного права конкретних дій публічної адміністрації в цій сфері та їх мета – врегулювання всієї сукупності суспільних зв'язків в цій сфері задля сприяння розвитку землі як базису аграрного сектора, для функціонування народного господарства держави та забезпечення законних права та інтересів учасників цих відносин.

За переконаннями В. Бевзенка, знання про закономірності й особливості процедур реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин дає відповіді на такі запитання: 1) який спосіб захисту прав, свобод, інтересів учасників адміністративних земельних правовідносин слід обрати; 2) який вид судової юрисдикції слід обрати для захисту прав, свобод, інтересів учасників адміністративних земельних правовідносин; 3) норми якого законодавства – приватного чи публічного, загального чи спеціального – мають бути застосовані для належної оцінки спірних адміністративних земельних правовідносин; 4) яких правил поведінки, установлених чинним законодавством, мають дотримуватися учасники адміністративних земельних правовідносин щодо об'єкту цих правовідносин; 5) наскільки обґрунтовані й законні вимоги фізичної (юридичної) особи, яка є учасником адміністративних земельних

правовідносин; 6) що саме має бути предметом оскарження в адміністративному суді; 7) чи діяв суб'єкт публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень) на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, чи діяв він відповідно до інших критеріїв (ч. 2 ст. 19 Конституції України, ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [3, с. 56].

Тобто чіткість адміністративних процедур в аналізованій сфері дає можливість ефективно захистити законні права та інтереси учасників цих відносин.

Слід наголосити, що І. Лазарев виділяє такі види адміністративних процедур: 1) правопредставницькі процедури; 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; 3) ліцензійно-дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольно-наглядові процедури; 6) державно-заохочувальні процедури [14, с. 16]. Тоді як С. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти: 1) процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); 2) процедури про адміністративні оскарження; 3) нормотворчі процедури; 3) дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольні процедури; 6) атестаційні процедури та ін. [15, с. 266].

Таким чином, адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин можна подіти на такі групи: 1) загальні, які регламентують порядок здійснення публічною адміністрацією в цій сфері своїх повноважень; 2) гарантійні, які закріплюють суспільний інтерес у забезпеченні законних права та інтересів учасників цих відносин та сприяють розвитку землі як базису аграрного сектора; 3) допоміжні, які слугують зв'язуючою ланкою між загальними та гарантійними та забезпечують їх законність.

Також процедури можна класифікувати на такі види: 1) позитивні процедури, які виникають у зв'язку з реалізацією приватною фізичною (юридичною) особою її прав, інтересів, – це заявна процедура набуття прав на землю, заявна процедура державної реєстрації речових та інших прав, заявна процедура надання адміністративних послуг; 2) негативні процедури, які виникають у зв'язку з припиненням приватною фізичною (юридичною) особою її прав або перешкоджанням здійсненню таких прав, інтересів, – заявна процедура добровільного припинення прав на земельну ділянку, втручальні процедури (інспекційні процедури, процедури примусового припинення прав на земельну ділянку) [3, с. 71].

Тож, з'ясувавши зміст та сутність адміністративних процедур адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин, слід навести їх конкретні приклади. Зокрема, для аналізованої сфери характерні такі процедури, як: отримання бюджетних коштів; нарахування та розподілу бюджетних коштів; перерахування бюджетних коштів через органи Державного казначейства; отримання державної підтримки на розвиток тваринництва; відшкодування ПДВ аграріям; субвенції для територіальних громад; виконання рішення суду, де боржником є держава, та інші.

Така процедура, як отримання державної підтримки на розвиток тваринництва, регламентується відповідною Постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 884, згідно з якою бюджетні кошти за напрямом розподіляє головний розпорядник бюджетних коштів, який має право здійснювати протягом року їх перерозподіл з урахуванням фактичного обсягу використання. Після надходження від Мінагрополітики інформації про розподіл бюджетних коштів розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня оприлюднюють у друкованих засобах масової інформації вимоги до суб'єктів господарювання агропромислового комплексу для виплати часткового відшкодування, перелік відповідних документів, строки їх подання та результати розгляду заявок [16]. Тобто для отримання державної підтримки на розвиток тваринництва суб'єктам господарювання необхідно звернутися до обласної комісії та надати необхідний пакет документів.

Якщо говорити про процедуру субвенції для територіальних громад, то тут головним розпорядником субвенції є Мінрегіон. Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності. Проектні заявки щодо проектів, які фінансуватимуться за рахунок субвенції, та зміни до них формуються відповідними виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад та подаються до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних держадміністрацій для надання висновку щодо підтримки зазначених проектних заявок. У свою чергу, казначейство: перераховує субвенцію відповідно до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 1132 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 96, ст. 3399), і Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого Мінфіном; інформує щомісяця до

15 числа Мінрегіон і Мінфін про обсяги перерахування субвенції та касові видатки в розрізі місцевих бюджетів, а також об'єктів та заходів, що фінансуються за її рахунок [17].

А ось відшкодування ПДВ аграріям здійснюється одноразово за заявою платника податку, поданою в довільній формі до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, разом із копіями платіжних доручень платника, завірених в установленому порядку банком, які підтверджують таке перерахування. Платник податку має право подати до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, заяву, відповідно до якої такі кошти підлягають перерахуванню з рахунка в системі електронного адміністрування податку на додану вартість такого платника податку на його поточний рахунок [18].

На основі вищезазначеного матеріалу можна сформулювати висновок, що адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин – це регламентований адміністративними нормами порядок здійснення публічною адміністрацією в цій сфері своїх повноважень, який виражається шляхом вчинення конкретних дій для регулювання відповідних суспільних відносин між публічною адміністрацією та сектором власності та управління (охорони) землею, є гарантом закріплення суспільного інтересу в забезпеченні законних права та інтересів учасників цих відносин; для сприяння розвитку землі як базису аграрного сектора та для функціонування народного господарства держави.

Для аналізованої сфери характерні такі процедури, як: отримання бюджетних коштів; нарахування та розподіл бюджетних коштів; перерахування бюджетних коштів через органи Державного казначейства; отримання державної підтримки на розвиток тваринництва; відшкодування ПДВ аграріям; субвенції для територіальних громад; виконання рішення суду, де боржником є держава, та інші.

Література

1. Весельська Т. Адміністративні процедури та їх індивідуально-регламентуючий характер / Т. Весельська // *Право України*. – 2009. – № 7. – С. 141–145.
2. Земельний кодекс України : Закон від 25 жовтня 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
3. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин / В.М. Бевзенко // *Адміністративне право і процес*. – 2014. – № 3(9) Ювілейний. – С. 53.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

5. Котяш Л.П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Л.П. Котяш // *Відомості із сайту Науково дослідного інституту публічного права. SIPL 2017 [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : http://sipl.com.ua/?page_id=4077.

6. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) / Т. Манн. – К. : Алерта, 2013. – С. 7.

7. Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран / М.А. Штатина. – М. : Спарк, 2003. – С. 405.

8. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // *Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична*. 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.

9. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // *Форум права*. – 2013. – № 3. – С. 692–698.

10. Агафонов С.І. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ: поняття, класифікація та сутність / С.І. Агафонов // *Відомості із сайту BUKVAR [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://bukvar.su/gosudarstvo-i-pravo/194716-Administrativnye-procedury-v-deyatelnosti-organov-vnutrennih-del-ponyatie-klassifikaciya-i-sushnost.html>.

11. Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України : навчальний посібник: у 2-х томах / В.В. Галунько. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1. – 320 с.

12. Протасов В.Н. Основи загальноправової процесуальної теорії / В.Н. Протасов. – М., 1991. – С. 29.

13. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 187 с.

14. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.

15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

16. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 884 // *Відомості із єдиного Урядового порталу*. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248612738>.

17. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. *Відомості із сайту oda.te.gov*. 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/news/zborivska/ua/112662/24.02.1.pdf>.

18. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо захисту прав вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника : Проект Закону від 20.02.2017. № 6099 // *Відомості із сайт Верховної Ради України*. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=611179&pf35401=415551>.

Анотація

Слюсаренко С. В. Деякі адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин. – Стаття.

У статті автор визначає адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансування адміністративно-правових земельних відносин як регламентований адміністративними нормами порядок здійснення публічною адміністрацією в цій сфері своїх повноважень, який виражається шляхом вчинення конкретних дій для регулювання відповідних суспільних відносин між публічною адміністрацією та сектором власності та управління (охорони) землею, є гарантом закріплення суспільного інтересу в забезпеченні законних права та інтересів учасників цих відносин, у сприянні розвитку землі як базису аграрного сектора та функціонуванні народного господарства держави. На його думку, для аналізованої сфери характерні такі процедури, як: отримання бюджетних коштів; нарахування та розподіл бюджетних коштів; перерахування бюджетних коштів через органи Державного казначейства; отримання державної підтримки на розвиток тваринництва; відшкодування ПДВ аграріям; субвенції для територіальних громад; виконання рішення суду, де боржником є держава та інші.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові земельні відносини, оптимізація, фінансування.

Аннотация

Слюсаренко С. В. Некоторые административные процедуры административно-правового обеспечения оптимизации финансирования административно-правовых земельных отношений. – Статья.

В статье автор определяет административные процедуры финансирования административно-правового обеспечения оптимизации административно-правовых земельных отношений как регламентированный административными нормами порядок осуществления публичной администрацией в этой сфере своих

полномочий, который выражается путем совершения конкретных действий для регулирования соответствующих общественных отношений между публичной администрацией и сектором собственности и управления (охраны) земель, является гарантом закрепления общественного интереса в обеспечении законных прав и интересов участников этих отношений, в содействии развитию земли в качестве базиса аграрного сектора, а также функционировании народного хозяйства страны. По его мнению, для рассматриваемой сферы характерны такие процедуры, как: получение бюджетных средств; начисление и распределение бюджетных средств; перечисление бюджетных средств через органы Государственного казначейства; получение государственной поддержки на развитие животноводства; возмещение НДС аграриям; субвенции для территориальных общин; исполнение решения суда, где должником является государство, и другие.

Ключевые слова: административные процедуры, административно-правовое обеспечение, административно-правовые земельные отношения, оптимизация, финансирование.

Summary

Sliusarenko S. V. Some Administrative Procedures of Administrative and Legal Support for Optimization of Financing of Administrative and Legal Land Relations. – Article.

In the article the author defines the administrative procedures of administrative and legal support optimization of funding administrative and legal land relations as regulated by administrative rules procedure of the doings public administration in the sphere of their authority, which is expressed by performing specific actions for the regulation of the social relations between the public administration sector ownership and management (protection) of land, and is the guarantor of securing public interest and topromote the land as the basis for the agricultural sector and for the functioning of the economy of the state.

Key words: administrative procedure, administrative and legal support, administrative and legal land relations, financing, optimization.