

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN ECONOMIC ACTIVITY

Росоляк О.Б.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету*

Вербіцька М.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету*

У статті зроблено аналіз поняття «адміністративна процедура», її особливостей, а також здійснено класифікацію адміністративних процедур у сфері господарювання. Запропоновано визначення адміністративної процедури у сфері господарської діяльності, а також обґрунтовано відповідні пропозиції щодо внесення змін до законодавства.

Ключові слова: адміністративна процедура, орган публічної адміністрації, суб'єкт господарювання, класифікація адміністративних процедур.

В статье сделан анализ понятия «административная процедура», ее особенностей, а также осуществлена классификация административных процедур в сфере хозяйствования. Предложено определение административной процедуры в сфере хозяйственной деятельности, а также обоснованы соответствующие предложения по внесению изменений в законодательство.

Ключевые слова: административная процедура, орган публичной администрации, субъект хозяйствования, классификация административных процедур.

The article analyzes the definition of administrative procedure, its features, as well as the classification of administrative procedures in the economic sector. The determination of the administrative procedure in the sphere of economic activity is proposed, as well as the relevant proposals for amending the legislation are substantiated.

Key words: administrative procedure, public administration, subject of economic activity, classification of administrative procedures.

Постановка проблеми. Наука адміністративного права невпинно йде вперед, відображаючи не лише всі процеси становлення громадянського суспільства та державотворення, а й приймає виклики сьогодення. І це невідно, адже потреби громадян зростають, мають зростати якість отримання та задоволення цих потреб, що є особливо актуальним в умовах низького рівня довіри людей до інститутів влади. «Адміністративне право має захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання» [1]. А основним завданням влади є забезпечення інтересів населення та захист їхніх прав. Розвиток та вдосконалення інституту адміністративної процедури дасть можливість фізичним та юридичним особам удосконалити якість надання їм органами публічної адміністрації різноманітних послуг, сприятиме реалізації їхніх прав в адміністративній сфері, а також дасть змогу краще організувати співпрацю приватних осіб з органами публічної влади.

Стан опрацювання. Зазначимо, що наукових публікацій, присвячених питанням адміністративної процедури, є невелика кількість, що свідчить про невичерпну розробленість цієї тематики. Зокрема, варті уваги праці таких українських вчених: В. Авер'янова, О. Бандурки, І. Бойко, Т. Весельської, Н. Галіциної, Г. Завірюхи, О. Миколенка, Ю. Фролова, В. Шкарупи, І. Ямкової та ін. Особливо заслуговує уваги посібник «Адміністративна процедура» за загальною редакцією І.В. Бойко, в якому комплексно, структуровано, методично та доступно описано поняття та ознаки адміністративної процедури, визначено законодавство, що регулює адміністративні процедури у різних сферах, конкретизовано учасників адміністративної процедури тощо [1].

Метою статті є дослідити адміністративні процедури як явище, уточнити поняття та види адміністративних процедур, а також визначити можливі адміністративні процедури, які застосовуються у сфері здійснення господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Питання щодо поняття «адміністративна процедура» та визначення її місця в системі адміністративного права є досить дискусійним у наукових колах. Наприклад, О. Миколенко розглядає адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [6]. Ю. Фролов визначає адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ. До основних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», автор відносить такі: публічний характер та особливий суб'єктний склад (адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері та безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів), нормативний характер (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб), індивідуальний характер (прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації), безспірний характер (предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації), стадійний характер (передбачає послідовну реалізацію кількох стадій за умови, що кожен подальший етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу), особлива спрямованість (адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління,

адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання [10, с. 696].

Якщо звернутись до зарубіжного досвіду, зокрема німецького, проф. Е. Шмідт-Ассманн під адміністративною процедурою розуміє планово-структуровані заходи з отримання інформації й опрацювання інформації, що відбуваються у сфері відповідальності носія публічної адміністрації. Також науковець включає до адміністративних процедур процедуру прийняття рішень, процедуру надання реальних послуг та процедуру кооперативного врівноваження інтересів (за яких відповідальність за дотримання процедури покладається не тільки на публічну адміністрацію, а й на приватних осіб-учасників – прим. авт.) [11, с. 350–351]. Також автор наголошує на важливій ролі адміністративних процедур для адміністративно-правового мислення: «По-перше, вони є конкретними заходами, а по-друге, вони є зразками врегулювання» [11, с. 351].

Заслужує на увагу визначення адміністративної процедури щодо реалізації права на підприємництво, запропоноване І. Ямковою, – це передбачене адміністративно-правовими нормами форма діяльності публічної адміністрації (або розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ) із метою забезпечення прав і законних інтересів підприємців та підприємств у сфері здійснення підприємницької діяльності та сприяння нормальному функціонуванню громадянського суспільства і держави [12, с. 214]. Вважаємо за доцільне застосувати це визначення до ширшого кола суб'єктів, включаючи, наприклад, і некомерційні суб'єкти господарювання, адже вони також звертаються до органів публічної адміністрації з приводу провадження ними господарської некомерційної діяльності.

Суттєвою проблемою, яка стримує розвиток досліджуваного інституту, є відсутність правового акту, який би впорядкував усі адміністративно-процедурні питання. Основні положення, що регламентують адміністративну процедуру, закріплені в Конституції України. Так, ст. 19 встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ця норма Основного Закону окреслює принципові засади відносин державних органів із приватними особами. Значення Конституції України полягає в тому, що всі інші законодавчі акти мають відповідати її положенням, а в іншому разі будуть визнані неконституційними. Зasadничою нормою адміністративної процедури варто вважати ст. 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [1, с. 14].

Нині є лише проект адміністративно-процедурного кодексу 2012 р., згідно з яким адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а адміністративне провадження визначене як сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [8]. З цього можна дійти висновку, що проект кодексу визначає адміністративну процедуру як сукупність дій органу публічної адміністрації, що має наслідком прийняття відповідного акту, а також включає стадію виконання цього рішення. Вважаємо, що це визначення варто до прийняття згаданого проекту до-

опрацювати, виключивши з нього «виконання адміністративного акту».

Адміністративні процедури реалізації конкретних прав фізичних та юридичних осіб закріплені в багатьох нормативно-правових актах. До них можна віднести закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» тощо.

Зазначені закони регулюють процедуру державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, ліцензування їхньої діяльності, визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлюють порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів. Процедура реєстрації окремих суб'єктів правовідносин у господарській сфері встановлюється законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні». Іншу групу законодавчих актів процедурного характеру становлять ті, що регулюють процедуру здійснення контролю (нагляду), зокрема, у сфері господарської діяльності. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [1, с. 16].

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ст. 1) встановлено, що дозвільна (погоджувальна) процедура – це сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [7]. Вважаємо, що процедурою є не лише сукупність дій, а й порядок їх вчинення до видачі адміністративного акту або ж прийняття рішення. Тому пропонуємо відповідний абзац ст. 1 вищезгаданого закону викласти в такій редакції: «Дозвільна (погоджувальна) процедура – сукупність дій та порядок їх вчинення, що здійснюється адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують видачі документу чи прийняття рішення». Також цим законом визначено, що порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру, що віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування, встановлюється їхнім же рішенням, а в окремих випадках, передбачених законом, на підставі типових порядків, затверджених Кабінетом Міністрів України. На нашу думку, це може створити нерівні умови для суб'єктів господарювання різних регіонів України і дасть підстави для реєстрації бізнесу в якихось конкретних містах чи районах, де найсприятливіші умови чи лояльна політика органу місцевого самоврядування щодо ведення бізнесу. Тому думається, що нині на часі прийняття Адміністративного процедурного кодексу, або ж закону про адміністративну процедуру, який би врегулював ці питання.

Щодо класифікації адміністративних процедур, існують різні підходи науковців, які застосовували різні критерії. З метою виділення окремих видів процедур та їх змістової характеристики використовуються різні наукові підходи, відповідно, вирізняються й критерії їх типологізації, адже класифікувати процедури, що існують у цій

сфері правовідносин, можна за цілою низкою різноманітних підстав [5, с. 62]. Наприклад, І. Лазарев виділяє такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями:

- 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 [4, с. 16].

Таку класифікацію запропонував П. Кононов, який виділяє такі види процедур, що реалізуються в межах позитивного адміністративного процесу:

- 1) реєстраційні процедури;
- 2) ліцензійно-дозвільні процедури;
- 3) правопредставницькі процедури;
- 4) екзаменаційно-конкурсні процедури;
- 5) експертно-посвідчувальні процедури;
- 6) заохочувальні процедури;
- 7) службово-привозні процедури [3, с. 96–108].

С. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти:

– процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку);

- процедури про адміністративні оскарження;
- нормотворчі процедури;
- дозвільні процедури;
- реєстраційні процедури;
- контрольні процедури;
- атестаційні процедури та ін. [9, с. 266].

Г. Завірюха доводить, що дозвільні процедури є одним із найважливіших засобів державного регулювання підприємницької діяльності. Цим же автором запропоновано класифікацію видів дозвільних процедур щодо підприєм-

ництва за ознакою напрямів їх здійснення: 1) пов'язана з легітимацією суб'єкта підприємництва; 2) щодо надання суб'єкту підприємництва права на провадження певних дій; 3) видача дозволів у сфері операцій зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами; 4) у сфері використання ядерної енергії; 5) у сфері захисту економічної конкуренції [2].

На нашу думку, у сфері господарської діяльності за функціональною ознакою або ж за метою, що може бути досягнута під час застосування такої процедури, можна виокремити такі адміністративні процедури:

– організаційні (до них можна віднести реєстраційні, дозвільні тощо);

– контролюючі (прикладом може бути процедура провадження перевірки контролюючим органом суб'єкта господарювання);

– регулятивні (цей вид процедур стосується правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо прийняття індивідуальних чи колективних управлінських рішень, які стосуються діяльності суб'єктів господарювання – процедура публічних закупівель).

Висновки. З огляду на наведене, можна резюмувати, що прийняття або ж Адміністративного процедурного кодексу, або ж Закону про адміністративну процедуру є нагальним питанням. Це дало б змогу уніфікувати та спростити ряд адміністративних послуг, які надаються органами публічної влади, зробити їхню роботу «прозорою», що, у свою чергу, підняло би рівень довіри до діяльності публічної адміністрації. Щодо адміністративних процедур у сфері господарської діяльності, ми пропонуємо під адміністративною процедурою у сфері господарської діяльності розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами сукупність дій органу публічної адміністрації та порядок їх вчинення у сфері господарської діяльності, спрямований на задоволення потреб, забезпечення й реалізації прав та інтересів суб'єктів господарювання, а також досягнення максимального соціального ефекту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. – Харків : Право, 2017. – 132 с.
2. Завірюха Г.С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.С. Завірюха ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2011. – 20 с.
3. Кононов П.И. Административное право. Общая часть: Курс лекций / П.И. Кононов. – Киров, 2002. – 416 с.
4. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.
5. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації / В.Ю. Мащук // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1(7). – С. 60–67.
6. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право» / О.І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011 – 40с.
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06. 09.2005 р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
8. Проект адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
10. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698.
11. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; Пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероблене і доповнене. – К. : «К.І.С.», 2009. – 552 с.
12. Ямкова І.М. Адміністративні процедури як форма діяльності публічної адміністрації щодо регулювання підприємництва / І.М. Ямкова // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 219–222.