

РОЗДІЛ 13

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.951: 346.21/346.9
DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/86>

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМИ ЗОВНІШНЬОГО ВИРАЖЕННЯ ДІЙ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

FEATURES ON THE FORMS OF EXTERNAL MANIFESTATION OF THE ACTIONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE AREA OF ADMINISTRATIVE SUPPORT OF THE BUSINESS ACTIVITIES IN UKRAINE

Замрига А.В., к.е.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

В статті розкрито особливості форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. Визначено, що це результат правотворчої діяльності публічної адміністрації, що набуваючи юридичної сили слугує підставою активізації процесу забезпечення належних умов та порядку ведення господарської діяльності на території України наділяючи уповноважених суб'єктів реалізації такої діяльності відповідним адміністративно-правовим статусом та надаючи їм можливість здійснювати свої повноваження на благо, як загальної маси (публічного інтересу) так окремого суб'єкта господарювання, та у певні процедури здійснення – компетенційних рамках. З'ясовано, що з метою вирішення питання неузгодженості між чинними нормативно-правовими актами Міністерством юстиції України було прийнято спеціалізований роз'яснювальний акт, який передбачає, що: 1) у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності; 2) у разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами - вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу; 3) у разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили; 4) при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом. Зроблено висновок, що форма зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – це результат правотворчої (розпорядчої) діяльності публічної адміністрації, що набуваючи юридичної сили слугує підставою активізації процесу забезпечення належних умов та порядку ведення господарської діяльності на території України наділяючи уповноважених суб'єктів реалізації такої діяльності відповідним адміністративно-правовим статусом та надаючи їм можливість здійснювати свої повноваження на благо, як загальної маси (публічного інтересу) так окремого суб'єкта господарювання, та у певній процедурі здійснення – компетенційних рамках. Сукупно акти публічної адміністрації формують нормативно-правову базу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, тим самим відмежовуючи цю предметну сферу від суміжних.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, господарювання, діяльність органів влади, зовнішнє вираження, нормативно-правові акти, публічна адміністрація, форма.

The peculiarities of the form of external expression of public administration actions in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine are revealed in the article. It is determined that this is the result of lawmaking activities of the public administration, which, having acquired legal force, serves as a basis for intensifying the process of ensuring proper conditions and order of conducting business activities in the territory of Ukraine by giving authorized subjects of such activities the appropriate administrative and legal status and enabling them to exercise their powers in the benefit of both the general mass (public interest) and the individual entity, and in certain implementation procedures - the competence framework. It is found out that in order to resolve the issue of inconsistency between the current normative legal acts, the Ministry of Justice of Ukraine adopted a specialized explanatory act, which stipulates that: 1) in case of inconsistency between norms issued by the same normative body, it is applied an act issued later, even if the previously adopted act has not lost its force; 2) if there is a conflict between acts adopted by different bodies in the hierarchical structure - superior and inferior, the act adopted by the higher authority, as such, which has greater legal force, shall apply; 3) in case of inconsistency between acts issued by the same body but having different legal force, the act of higher legal force shall apply; 4) if there is a discrepancy between the general and the special normative legal act, the special one is preferred if it is not canceled by the general act issued later. It is concluded that the form of external expression of actions of public administration in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine is the result of law-making (administrative) activity of public administration, which, having acquired legal force, serves as a basis for activating the process of ensuring proper conditions and order of conducting economic activity in Ukraine. empowering the authorized entities to carry out such activities with the appropriate administrative and legal status and enabling them to exercise his powers for good, as the total mass (public interest) as a separate entity, and in particular the implementation of the procedure - of competence framework. Together, public administration acts form the legal framework of administrative and legal support for economic activity in Ukraine, thereby separating this subject area from related ones.

Key words: activity of authorities, administrative and legal support, external expression, form, management, normative legal acts, public administration.

Вступ. Адміністративна наука сучасності представлена низкою доктринальних положень щодо предмета означеної галузі права. Думки вчених щодо окремої проблематики можуть різнитися як одиничним змістовим аспектом так і бути кардинально суперечливими. Провідні адміністративісти намагаються задати «тон» подальшим науковим доробкам інших вчених враховуючи при цьому сучасні реалії, історичну ретроспективу та орієнтуючись на дослід зарубіжних надбань в конкретному досліджуваному полі.

Єдності думок вчених немає зокрема в питанні інструментарію діяльності публічної адміністрації: по-перше, доктрина вміщує полярні погляди вчених щодо даного інституту, зокрема як новітній замітник формам діяльності публічної адміністрації або ж ймовірні елементи механізму здійснення такої діяльності; по-друге, не існує чіткого розмежування між засобами, способами та заходами як елементами, що слугують для реалізації повноважень публічного суб'єкта влади

(про що свідчить неоднозначність їх характеристики вченими).

З розумінням того, що адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні здійснюється багато чисельними представниками публічної адміністрації, повноваження яких різняться за окремими характеристиками, логічним буде твердження, що їх завдання втілюються в реальність різними інструментами. За нашим баченням, це сукупність дій суб'єктів публічної адміністрації загальної, спеціальної та галузевої компетенції, що мають зовнішні межі окреслені нормативним актом та реалізуються в індивідуально визначений спосіб (примусово або добровільно) за допомогою яких створюються необхідні передумови для забезпечення належних умов та порядку ведення господарської діяльності на території України.

Тут доречно уточнити, що за нашим баченням інструменти адміністративно-правового забезпечення слід відмежовувати від категорії інструментарій діяльності публічної адміністрації, що безпосередньо його реалізовує. Зокрема єдиним інструментом адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності є правотворчі акти, якими врегульовується увесь спектр суспільних відносин в даній сфері.

Відповідно, традиційно усталений адміністративною наукою інститут форм діяльності публічної адміністрації ставиться нами на дискусійний шебінь. На наш погляд це не інструмент діяльності публічної адміністрації, а лише його ознака, тобто матеріальна фіксація можливості суб'єкта аналізованої публічної адміністрації вчиняти дію, що входить в обсяг його повноважень.

Таким чином, основна мета даного дослідження полягає у розкритті особливостей форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Огляд останніх досліджень. Діяльність публічної адміністрації, інструментарій яким вона користується та його різновиди були предметом вивчення багатьох вчених представників адміністративної науки. Серед основних слід вказати праці таких як В. Бевзенко, В. Галушко, Ю. Гридасов, А. Іванишук, С. Короед, О. Клименко, Т. Курус, Ю. Лепех, Р. Мельник, О. Мурашин, В. Олефір, І. Патерило, А. Рибалкін, Т. Теплюк, та ін.

Однак заявлена до розгляду нами проблематика не досліджувалась ними безпосередньо, а знаходила своє вираження в загальних чи дотичних аспектах.

Виклад основних положень. Формою зовнішнього вираження адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності виступають саме різні за юридичними властивостями правові акти, які видає публічна адміністрація (правотворчими суб'єктами) і що мають офіційний характер та обов'язкову силу, виражають владні веління та спрямовані на врегулювання суспільних відносин [1, с. 8].

Логічно, що ці акти є наслідком процесу правотворчості, який на відміну від інших процесів прийняття нормативно-правових рішень відрізняється тим, що є особливим процесом, а саме: діяльністю держави, пов'язаною з правом, тобто з розробленням юридичних норм. При цьому останні мають бути вироблені та реалізовані у правовий спосіб як особливі управлінські рішення – нормативно-правові акти [2, с. 91].

До речі, у науковій літературі по-різному застосовують і тлумачать терміни «правотворчість», «законотворчість», «нормотворчість». Досить вдалою з цього приводу є думка Ю. Лепеха, який вважає що, законотворчість не потрібно ототожнювати із правотворчістю, попри те, що ці процеси тісно пов'язані між собою. Однозначно, що результатом законотворчості є прийняття законів. Своєю чергою, наслідком правотворчості у широкому розумінні

є нормативно-правові акти, юридичні прецеденти, договори, правові звичаї, правові доктрини, принципи права та інші джерела права. Аналіз визначень «правотворчості» та «нормотворчості» приводить до висновку про відсутність у провідних вчених єдиного погляду щодо цих категорій. Неправильно ототожнювати чи протиставляти ці категорії. Нормотворчість є різновидом правотворчості. Щодо критерію співвідношення «правотворчості» та «нормотворчості», то необхідно зазначити, що кінцевим результатом правотворчості є створення правових норм. Для прикладу, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Постанови КМУ переважно мають загальний характер і є нормативно-правовими актами, а розпорядження, як правило, приймаються з визначених питань, вони не є нормативними. Проте і постанови, і розпорядження вищого органу виконавчої влади є результатом його правотворчості. Кінцевим результатом нормотворчості є нормативно-правові акти. Отже, правотворчість та нормотворчість співвідносяться як ціле і частина. А основним критерієм для відмежування нормотворчості від правотворчості є кінцевий результат кожного із цих процесів [3, с. 230-231].

Проте доцільніше долучись до думки тих вчених, які термін «правотворчість» застосовують як родове поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість - створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили - законах, та нормотворчість - діяльність з прийняття правових норм на основі та відповідно до законів [4, с. 5; 5, с. 10].

Відповідно, публічна адміністрація різного рівня видає тільки ті нормативно-правові акти, які стосуються сфери їх відомчого впливу, тобто з питань, що входять до їх компетенції.

Зокрема під нормативно-правовим актом публічної адміністрації професор Р. Мельник розуміє вид юридичного акту, який видано уповноваженим суб'єктом та який містить норму адміністративного права [6, с. 253-258; 7, с. 100]. У свою чергу, в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України адміністративний акт визначено як рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [8]. З огляду на зміст даного визначення можна зробити висновок, що ознаками адміністративного акта є те, що він: 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії; 2) є результатом розгляду адміністративної справи; 3) приймається адміністративним органом; 4) приймається в процедурному порядку; 5) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [9, с. 176].

Відтак, аналізована публічна адміністрація видає нормативно-правові акти об'єктивовані у вигляді закону чи підзаконного акту, а також окремі адміністративні акти, що вирішують індивідуальне завдання.

Саме тому, на наш погляд, форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні представляються у вигляді наступної системи:

1) акти загального характеру, або формально уповноважувальні акти, які формують об'єктно(предметно) – суб'єктивне поле відповідних правовідносин, а в нашому випадку – основи адміністративно-господарського правового порядку до яких доцільно віднести наступні: Конституція України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші закони, зокрема «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування

певних видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», «Про захист економічної конкуренції», «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» та інші;

2) статутні або статусні акти, тобто ті, що встановлюють адміністративно-правовий статус суб'єктів загальної, спеціальної та галузевої публічної адміністрації в аналізованій сфері, наприклад: Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України», та інші;

3) розпорядчі акти, тобто такі, що мають окрему вказівку на застосування конкретним суб'єктом інструменту для виконання окремого повноваження, як приклад: Рішення ДРС «Про необхідність усунення Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством внутрішніх справ України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Щодо виконання рішення Державною регуляторною службою України від 17.11.2017 № 14», «Про необхідність усунення Міністерством охорони здоров'я України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», тощо;

4) акти рішення, в яких висвітлено кінцевий результат використаного інструментарію, наприклад: Наказ Держкомтелерадіо України «Про доповнення Плану діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів на 2014 рік», та інші;

5) акти роз'яснення, які носять рекомендацій, методологічний чи інформаційний характер, зокрема, як приклад, Повідомлення ДРС «Щодо виконання рішення Державною регуляторною службою України від 17.11.2017 № 14», Накази Мінекономрозвитку «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку показників ресурсоемності валового внутрішнього продукту на рівні національної економіки за основними групами ресурсів, продуктивності праці на рівні національної економіки, регіональному рівні та за видами економічної діяльності і коефіцієнта віддачі основних засобів на рівні національної економіки та за видами економічної діяльності», «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки», «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проєкту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка», тощо.

Зокрема Конституцією України встановлено незмінні засади конституційного ладу, зокрема й основи державного регулювання у сфері господарювання, які закріплені, зокрема, у розділі 1, це, насамперед, принципи законності, демократизму, розподілу влади, публічності, гласності. Крім того, до вказаних засад слід додати також і ті норми Конституції України, які визначають основні засади політики державних органів у сфері економіки, передусім ті, що зобов'язують Кабінет Міністрів України забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Водночас правові основи та гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання тощо забезпечуються виключно законами України [10, с. 135].

Як приклад, види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування встановлено Законом України «Про ліцензування певних видів господарської

діяльності». Статтею 9 цього Закону визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Частиною першою статті 9 визначено перелік видів господарської діяльності, що ліцензуються відповідно до спеціальних законів, частиною другою – перелік видів, що ліцензуються відповідно до Закону про ліцензування з урахуванням особливостей спеціальних законів, частиною третьою – види господарської діяльності, що ліцензуються відповідно до Закону про ліцензування [11].

До речі, перша категорія нормативно-правових актів складає відносно самостійний блок правового забезпечення аналізованої діяльності держави у сфері господарювання; її складники мають вищу юридичну силу та містять найважливіші принципові нормативні положення, які вимагають однорідного адміністративно-правового забезпечення на всій території України й обов'язкові для всіх суб'єктів такої діяльності [10, с. 135].

Як приклад, нормативна база щодо дивідендної політики держави складається з постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування та реалізації дивідендної політики держави», «Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету», «Про затвердження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у 2013 році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави», накази Мінекономрозвитку «Про затвердження форм подання інформації про зведені показники очікуваних обсягів загального чистого прибутку та дивідендів господарських організацій та інформації про нарахування і перерахування господарськими організаціями дивідендів у поточному бюджетному році», «Про затвердження порядку нарахування пені на суму дивідендів на державну частку, несвоєчасно сплачених господарським товариством, у статутному капіталі якого є корпоративні права держави, та господарським товариством, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) яких знаходяться у статутному капіталі господарського товариства, частка держави якого становить 100 відсотків», та інші [12].

Окремо слід розглянути питання неузгодженості між чинними нормативно-правовими актами, їхнє протиріччя з одного й того самого предмета регулювання, а також суперечність між двома або більше формально чинними нормами права, прийнятими з одного і того ж питання. З метою його вирішення Міністерством юстиції України було прийнято спеціалізований роз'яснювальний акт, який передбачає, що: 1) у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності; 2) у разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами - вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу; 3) у разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили; 4) при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [13].

Як бачимо, даним актом передбачено можливі шляхи вирішення колізій. Зокрема щодо Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (877-16), то, він може бути віднесений до спеціального закону у сфері здійснення державного нагляду (контролю). Враховуючи наведене, а також те, що зазначений Закон прийнятий 5 квітня 2007 року, то у випадку виникнення колізії норм цього Закону та норм інших законів, прийнятих до 5 квітня 2007 року, слід керуватися нормами саме цього Закону [13].

Висновки. Проведене дослідження свідчить про те, що форма зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – це результат правотворчої (розпорядчої) діяльності публічної адміністрації, що набуваючи юридичної сили слугує підставою активізації процесу забезпечення належних умов та порядку ведення господарської діяльності на території України наділяючи уповноважених суб'єктів реалізації такої діяль-

ності відповідним адміністративно-правовим статусом та надаючи їм можливість здійснювати свої повноваження на благо, як загальної маси (публічного інтересу) так окремого суб'єкта господарювання, та у певній процедурі здійснення – компетенційних рамках.

Сукупно акти публічної адміністрації формують нормативно-правову базу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, тим самим відмежовуючи цю предметну сферу від суміжних.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мурашин О. Г. До питання про поняття правового акта. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 12. С. 7–9.
2. Теплюк М. О. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 90-97.
3. Лелех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 225-231.
4. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005.
5. Курусь Т. В. Співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013 № 6-3 том 1. С. 9-11.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Рибас А. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації при призначенні суддів в Україні. *Юридична наука*. 2015. № 11. С. 99-103.
8. Проект Адміністративно-процедурного Кодексу України. *Платформа Ligazakon*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html
9. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 27(2). С. 174-178.
10. Клименко О. В. Принципи адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності публічної адміністрації у сфері господарювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 133-137.
11. Нормативно-правова база, яка регулює ведення господарської діяльності у сфері ліцензування. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Офіційний веб-сайт*. 2014. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8a36dbab-ac69-46fd-b418-b007014faaa5&title=Normativno-pravovaBazaYakaReguliuieVedenniaGospodarskoiDiiialnostiUSferiLitsenzuvannia&isSpecial=true>
12. Нормативна база щодо дивідендної політики держави. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Офіційний веб-сайт*. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=48697b4b-2f67-4408-9cbe-b1b0ec1aefa1&title=NormativnaBazaSchodoDividendnoiPolitikiDerzhavi>
13. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: Лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19. *Все про бухгалтерський облік*. 2009 р. № 23. стор. 41.