

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Розглядається поняття адміністративно-правової норми в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю, визначаються особливості відповідних норм саме в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, механізм адміністративно-правового регулювання, державне управління господарською діяльністю.

Bevz Svitlana. Concept and features of administrative and legal norms in mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity

The concept of the administrative and legal norm in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity is considered, the features of the relevant norms are determined precisely in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity.

Key words: administrative and legal norm, mechanism of administrative and legal regulation, state management of economic activity.

Як відомо, основою правового регулювання будь-яких суспільних відносин є норма права. В той же час сукупність засобів, за допомогою яких забезпечується відповідне регулювання, охоплюється терміном «механізм». Норми права в механізмі правового регулювання виконують специфічні завдання, які полягають в тому, щоб визначити загальне коло людей, на

© Бевз Світлана Іванівна — кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, в яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків¹.

У межах кожної галузі характеризується механізм, характерний для відповідної галузі, зокрема в адміністративному праві — механізм адміністративно-правового регулювання, який в контексті тематики даної статті фактично поєднує державне управління і господарську діяльність. Об'єктивні фактори розвитку суспільства зумовлюють виникнення нових видів господарської діяльності, що в свою чергу викликає необхідність пошуку оптимальної моделі державного управління ними та відповідно механізму правового регулювання. За допомогою механізму адміністративно-правового регулювання адміністративно-правовими засобами здійснюється державне управління такою системою як господарська діяльність, за його допомогою вчиняється вплив державного управління на господарську діяльність. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має з'єднати в єдиний процес всі функції державного управління, кожна з яких передбачає певні суспільні відносини. Дослідження відповідного механізму зумовлює питання значення, поняття та особливостей в ньому адміністративно-правової норми.

Зазначене питання було предметом уваги багатьох вчених, проте в контексті тієї проблеми, яку досліджував автор. Особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю не знайшли окремого висвітлення.

Адміністративно-правову норму визначають як встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами дер-

жавного примусу правило поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків²; формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку³; вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації⁴; встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави⁵. Як бачимо, різниця у визначеннях полягає, зокрема, у зазначенні мети адміністративно-правової норми. Така ситуація пояснюється, насамперед, багатоманітністю відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання. У межах поставленої мети даної статті не вдається необхідним аналізувати запропоновані визначення, оскільки адміністративно-правова норма в механізмі адміністративно-правового регулювання господарською діяльністю повинна сприяти досягненню мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Останньою, на нашу думку, є встановлення правового господарського порядку, при якому забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як в діяльності суб'єк-

тів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір займатися господарською діяльністю.

Таким чином, можна запропонувати під адміністративно-правовою нормою в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю розуміти формально визначене, загальнообов'язкове, охоронюване, санкціоноване або ратифіковане державою правило поведінки учасників суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю, та яке спрямоване на встановлення правового господарського порядку, при якому забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як в діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір займатися господарською діяльністю.

З усіх галузей і сфер, які регулюють адміністративно-правові норми, найскладнішими є ті, що належать до економіки⁶. Адміністративно-правові норми є певною вихідною юридичною базою для адміністративно-правового регулювання, оскільки саме в них передбачається модель поведінки певних суб'єктів права у відповідних правовідносинах.

Для відмежування адміністративно-правової норми від правових норм інших галузей права необхідно провести аналіз встановленого правила поведінки на предмет відповідності його ознакам адміністративно-правової норми. Для виокремлення саме адміністративно-правової норми потрібно з'ясувати наявність у певного правила поведінки її ознак. Виходячи з особливостей, які властиві саме адміністративно-правовим нормам⁷, сформулюємо особливості адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

До таких доцільно насамперед віднести те, що предметом їх регулювання є суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням державного управління господарською діяльністю. При цьому в разі, коли йдеть-

ся про господарську діяльність в цілому, як складову економіки держави, то це відносини: 1) між суб'єктами владних повноважень; 2) між суб'єктами владних повноважень і суб'єктами господарювання або особами, які мають намір займатися господарською діяльністю; у разі, коли мова йде про господарську діяльність певного підприємства, відносно якого держава виступає засновником або власником певних корпоративних прав, то це відносини між суб'єктами владних повноважень, які передують виникненню організаційно-господарських відносин між суб'єктами організаційно-господарських повноважень в особі уповноваженого державою органу виконавчої влади та відповідним підприємством. Адміністративно-правові норми в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю встановлюють правила поведінки для суб'єктів владних повноважень та суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір займатися господарською діяльністю. Для забезпечення досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має бути одночасно адміністративно-правова норма для суб'єкта господарювання або особи, яка має намір займатися господарською діяльністю, та суб'єкта владних повноважень, які визначають порядок їх взаємодії з певного питання. Оскільки при здійсненні державного управління господарською діяльністю відбувається взаємодія не лише між суб'єктами господарювання і суб'єктами владних повноважень, а і лише між суб'єктами владних повноважень, насамперед, з питань реалізації відповідних повноважень у певній сфері, адміністративно-правові норми можуть визначати також правила поведінки виключно суб'єктів владних повноважень, але при цьому створювати можливості суб'єктам господарювання або особам, які мають намір займатися господарською діяльністю, умови, за яких останні зможуть захистити себе від зловживань з боку суб'єктів владних повноважень.

По-друге, такі норми часто встановлюються в процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єкта-

ми, оскільки здійснення суб'єктами владних повноважень відповідних повноважень у сфері господарської діяльності не може відбуватися без встановлення ними моделі належної поведінки. Адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю полягає, насамперед, в розробці, прийнятті та реалізації адміністративно-правових норм органами виконавчої влади, в яких формулюється порядок здійснення державного управління господарською діяльністю.

Систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁸ одним з основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання, що здійснюється насамперед шляхом видання наказів. Згідно з частиною другою статті 15 зазначеного вище Закону «накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами». Іншими центральними органами виконавчої влади згідно зі статтею 16 Закону є служби, агентства та інспекції, які відповідно до статті 23 Закону видають накази організаційно-розпорядчого характеру. Отже, адміністративно-правові норми регуляторного характеру мають бути виражені в наказах саме міністерств та можуть бути лише деталізовані в наказах служб, агентств, інспекцій.

В межах адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю, відбувається виконання суб'єктами владних повноважень значної частини обов'язків перед суб'єктами господарювання та особами, які мають намір займатися господарською діяльністю, що передбачає

надання адміністративних послуг, процедури з надання яких потребують конкретизації. Зокрема, згідно з частиною першою та п'ятою статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги»⁹ суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, — органом, якому вона підпорядковується, затверджуються технологічна картка, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. Вимоги до підготовки такої картки затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»¹⁰.

По-третє, мають імперативно-диспозитивний характер. Така особливість пов'язана з участю у відносинах, що регулюються відповідними адміністративно-правовими нормами, суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання та реалізацією для перших принципу «дозволено те, що передбачено законом», а для інших: «дозволено все, що не заборонено законом». Суб'єкт владних повноважень, здійснюючи державне управління господарською діяльністю, може діяти лише у визначеному в нормі порядку, вибір поведінки такого суб'єкта можливий за умови, що він передбачений відповідною нормою і лише з тих варіантів, що визначені адміністративно-правовою нормою. Зазначене свідчить про імперативність норм. В той же час, суб'єкт, який не наділений владними повноваженнями, має право діяти за своїм вибором, що в загальному визначений нормою. У разі волевиявлення суб'єкта господарювання або особи, яка має намір займатися господарською діяльністю, вступити в певні відносини з суб'єктом владних повноважень, останній може «відмовитися» лише з підстав, передбачених законодавством, а не з власного волевиявлення. Можливості суб'єктів невідладних повноважень — учасників адміністративно-правових відносин зумовлені диспозитивністю адміністративно-правових норм.

Характерною рисою, що властива саме адміністративно-правовим нормам, є те, що їх реалізація за наявності під-

став, визначених законодавством, зумовлює застосування заходів адміністративного примусу. На початку 60-х років ХХ століття М.І. Єропкіним¹¹ було обґрунтовано класифікацію заходів адміністративного примусу, яка і сьогодні є найбільш поширеною. До таких належать: заходи адміністративного попередження (запобігання); заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності за вчинення певних правопорушень (адміністративні стягнення). Реалізація адміністративно-правових норм в сфері, що досліджується, зумовлює застосування всіх заходів адміністративного примусу.

Характерною особливістю адміністративно-попереджувальних заходів є те, що вони застосовуються, коли правопорушення немає¹², вони не пов'язані з вчиненням правопорушення. Незважаючи на ярко виражений профілактичний характер, заходи такого роду здійснюються в примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації юридично — владних повноважень компетентних органів¹³. Такими заходами при здійсненні державного управління господарською діяльністю є, окрім іншого, перевірка документів; огляд та переогляд товарів і транспортних засобів при митному оформленні товарів; перевірка документів, що подаються для отримання ліцензії на предмет відповідності Ліцензійним умовам; встановлення переліку товарів, експорт/імпорт яких здійснюється лише за наявності ліцензії, тощо. Заходи припинення спрямовані на примусове припинення правопорушень, недопущення поширення їхніх наслідків, забезпечення можливостей для притягнення винних до відповідальності. Їх застосування обумовлюється необхідністю швидкого і ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, юридичних осіб, держави і громадських об'єднань. Зокрема, до таких заходів, на нашу думку, належать адміністративно-господарські санкції¹⁴, нормативно визначені главою 27 Господарського кодексу України. Найбільш чітко окреслену класифікаційну групу заходів адміністративного примусу становлять примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і

застосовуються за порушення адміністративно-правових установлень¹⁵. Їх головною особливістю є те, що вони застосовуються виключно як заходи відповідальності. Адміністративна відповідальність за правопорушення при здійсненні державного управління господарською діяльністю являє собою частину загального інституту адміністративного права — інституту адміністративної відповідальності.

Особливістю адміністративно-правових норм механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю є також те, що вони спрямовані на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів як в діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або осіб, які мають намір займатися господарською діяльністю. Держава в особі нормотворчих органів повинна прагнути того, щоб дотримання інтересів суспільства та держави (публічних інтересів) було вигідно кожному носію приватного інтересу¹⁶.

Адміністративно-правові норми не мають кодифікованого джерела, тому в цілому не систематизовані та містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах. Проте, як відмічалось нами в іншій публікації¹⁷, чинне законодавче забезпечення державного регулювання господарської діяльності характеризується певною «галузевістю»: український законодавець приймає закони щодо державного регулювання окремих сфер господарювання або господарської діяльності з окремими групами товарів (Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»; Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»; Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій»; Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» та інші). Такі акти містять, в тому числі, адміністративно-правові норми.

Тому можна зазначити ще одну особливість норм механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю — закріплення в нормативно-правових актах, що регулюють специфіку господарської діяльності в певній галузі господарювання або з певними товарами. Галузевість, комплексність та різноплановість нормативно-правових актів, що складають нормативно-правове забезпечення державного управління господарської діяльності, не дають можливості обрати певний вид його систематизації. Тому вважаємо, що з метою усунення практики прийняття нормативних актів з одних і тих самих питань, насамперед, необхідно інкорпорувати відповідне законодавство, після чого — його кодифікувати за відповідним критерієм.

Таким чином, адміністративно-правові норми в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю мають свою специфіку, яка полягає в низці особливостей, властивих цим нормам. Наведені в даній статті характерні риси відповідних норм не є вичерпними, проте їх розуміння та врахування сприятиме вдосконаленню нормативно-правового забезпечення механізму державного управління господарською діяльністю, що зумовить, в свою чергу, покращення функціонування самого механізму.

1. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. С. 262

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка». 2004. С. 110-111.

3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 34.

4. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін./ за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 39.

5. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 36.

6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ:

Юрінком Інтер, 2011. С. 383. 7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). С. 111; Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін./ за ред. В.В. Коваленка. С. 40; Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущький та ін.; за ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків: Право, 2013. С. 49-50; Коломоєць Т.О. Цит. праця. С. 35. 8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. 9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. 10. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#n7>. 11. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. *Вопросы административного права на современном этапе*. Москва, 1963. С. 60. 12. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2004. С. 29. 13. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 235. 14. Юшина С.І. Державне регулювання зовнішньої торгівлі в Україні: монографія. Київ: Київ. Нац. Торг.-екон. ун-т, 2007. С. 105-106. 15. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 194. 16. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. Москва: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. С. 158. 17. Бевз С.І. Питання кодифікації законодавчого забезпечення державного регулювання господарської діяльності. *Актуальні питання кодифікації законодавства України* (17 жовтня 2012 р.) / за заг. ред. В.О. Зайчука. Вип. 4. Київ, 2012. С. 90.

Bevz Svitlana. Concept and features of administrative and legal norms in mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity

The concept of the administrative and legal norm in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity is considered. It means formally determined, mandatory, protected, sanctioned or ratified by the state, the rules of conduct of participants in public relations that arise, change and cease when exercising state management of economic activities, which is aimed at establishing a legal economic order in which the balance of public and private interests is ensured in the activity of the subjects

of power authorities, and in the activities of economic entities or persons, who intend to engage in economic activity.

To distinguish administrative and legal norm it is necessary to find out the presence of a certain rule of behavior of its features. Proceeding from the peculiarities which are inherent in the administrative and legal norms, the peculiarities of administrative and legal norms in the mechanism of administrative and legal regulation of the state management of economic activity are formulated.

They are: the subject of their regulation is social relations that arise, change and cease in connection with the implementation of state management of economic activities; such norms are often established in the process of exercising executive powers and directly by its subjects, since the exercise of the powers of the authorities by the respective powers in the field of economic activity can not occur without establishing a model of proper behavior; have an imperative and dispositive character, which is associated with participation in relations that are governed by the relevant administrative and legal norms, subjects of power authorities and economic entities, and implementation for the first principle «is permitted by the law», but for others : «All that is not prohibited by law is permitted»; the implementation of administrative and legal norms in the investigated sphere, in the presence of the grounds determined by the law, makes it possible to apply administrative coercion measures (measures of administrative warning (prevention), measures of administrative termination, measures of administrative liability for certain offenses (administrative penalties); such norms are aimed at ensuring the balance of public and private interests both in the activities of the subjects of power authorities, as well as in the activities of economic entities or persons intending to engage in economic activities; do not have a codified source, therefore, as a whole, are not systematized, are contained in various legal acts of the legal force and enshrined in legal acts regulating the specifics of economic activity in a particular business or with certain goods.

Key words: administrative and legal norm, mechanism of administrative and legal regulation, state management of economic activity