



СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОИЗВОДСТВ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. ЛЮБИМОВА,
кандидат юридических наук,
директор общества с ограниченной ответственностью «Наутилус»

SUMMARY

The concept and content of administrative procedures in the sphere of economical activity are determined. The characteristics of administrative procedures in this area are analyzed. The notion and content of administrative proceedings in the sphere of economical activity are elucidated. The types of these proceedings are defined, basing on the analysis of scientific views about classification of administrative proceedings in the sphere of economical activity. It is grounded that nowadays, a significant amount of administrative proceedings in the field of economical activity is realized in our country. These proceedings can be classified according to various criteria. At the same time it is outlined that such a system is not stated in any normative and legal act, that makes it difficult to control their execution. In this regard, it is offered to consolidate suggested in this article classification of proceedings in the field of economical activity in the new Administrative and Procedural Code of Ukraine.

Key words: administrative law, administrative procedures, operations, classification.

* * *

Определяется понятие и содержание административных процедур в сфере хозяйственной деятельности. Анализируются признаки административных процедур в исследуемой сфере. Выясняется понятие и содержание административных производств в сфере хозяйственной деятельности. На основе анализа научных взглядов на классификацию административных производств в сфере хозяйственной деятельности определяются виды данных производств. Обосновано, что на сегодняшний день в нашем государстве реализуется значительное количество административных производств в сфере хозяйственной деятельности, которые можно классифицировать по различным критериям. В тоже время отмечено, что такая система не закреплена ни в одном нормативно-правовом акте, что затрудняет процесс регулирования их выполнения. В связи с этим предлагается в новом Административно-процедурном кодексе Украины закрепить предлагаемую в статье классификацию производств в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: административное право, административные процедуры, хозяйственная деятельность, классификация.

Постановка проблемы и актуальность ее исследования. Хозяйственная деятельность, как и любой управляемый процесс, зачастую должна подчиняться определенным правовым предписаниям и правилам. Особенно это касается тех видов деятельности, которые связаны с использованием природных ресурсов, количество которых ограничено, либо с выполнением работ, которые могут нанести вред жизни или здоровью людей. Такая деятельность подлежит усиленному регулированию со стороны государства через уполномоченных им органов власти или их должностных лиц. Такое регулирование может иметь как разовый, так и постоянный характер и заключается, прежде всего, в проверке безопасности хозяйственной деятельности для общества и государства. Данная управленческая деятельность осуществляется в соответствии с действующим законодательством с соблюдением определенного порядка. Закрепленный в нормативно-правовых актах порядок осуществления органами государственной власти управленческих действий в сфере хозяйствования получил название административная процедура.

Степень исследования проблемы. Исследованием вопросов административно-правовых основ хозяйственной деятельности занимались такие известные ученые, как: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяк, О.П. Гетманец, И.П. Голосниченко, Р.А. Калюжный, С.В. Кивалов, Т.Н. Кравцова, Е.Б. Кубко, А.Н. Кулиш, Б.М. Лазарев, К.Б. Левченко, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, А.А. Селиванов, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин,

Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Тищенко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко и др. Однако в указанных работах вопросы сущности и содержания административных производств в сфере хозяйственной деятельности освещены недостаточно.

Цель и задачи статьи. Целью данной статьи является определение содержания, особенностей и видов административных производств в сфере хозяйственной деятельности. Для достижения поставленной цели

необходимо решить следующие задачи: определить содержание и особенности административных процедур в сфере хозяйственной деятельности; исследовать сущность административных производств в сфере хозяйствования; проанализировать взгляды ученых на классификацию административных производств, определить виды административных производств в сфере хозяйственной деятельности.

Изложение основного материала. Административные производства в сфере хозяйственной деятельности являются разновидностью административно-процедурной деятельности и определяются содержанием процедур, входящих в них. Понятие административной процедуры следует из общего определения понятия процедуры. Под ней понимают установленную, принятую последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела [1, с. 543]. Из данного определения следует два основных признака любой процедуры: 1) это установленная последовательность действий; 2) направлена на достижение определенных результатов.



Разновидностью процедур являются правовые, особенностью которых является то, что порядок их реализации закреплен в определенном нормативно-правовом акте, а их выполнение должно иметь результатом наступление правовых последствий. Большинство правовых процедур реализуются при деятельности органов государственной власти или их должностных лиц и связаны, прежде всего, с необходимостью удовлетворения законных интересов граждан, обеспечение которых входит в компетенцию соответствующего субъекта исполнительно-распорядительной деятельности. Такие процедуры еще называют административными, поскольку они направлены на выполнение задач и функций государства, путем предоставления гражданам возможности реализовать свои права и законные интересы.

Правовая процедура характеризуется следующими признаками: а) это предварительная определенная модель ее применения в реальной жизни, по которой достигается необходимый результат; б) юридическая сила, т.е. нормы, определяющие процедурную деятельность, закрепленные в законе, как и основные; в) пределы регулятивного «влияния» процедурных норм. Процедурные нормы не касаются содержательной (внутренней) стороны реализации основных норм, только предусматривают внешний процесс их внедрения; г) синхронность, т.е. с возникновением основной нормы сразу принимается процедурная. Это обеспечивает неразрывность правотворчества и правореализации, теории и практики; д) законность – соответствие процедуры нормативной модели, закрепленной в нормативно-правовом акте; е) признак демократизма правовой процедуры касается только тех, которые являются путем к реализации властных отношений [2, с. 13, 3, с. 10].

Субъектами таких процедур, с одной стороны, обязательно выступает орган государственной власти или его должностное лицо, а с другой – граждане, иностранцы, лица без гражданства, предприятия, учреждения, организации, а также органы государственной власти или

местного самоуправления. Отдельно необходимо выделить субъектов, участвующих в административных процедурах с целью реализации предоставленного им действующим законодательством права на занятие хозяйственной деятельностью, не запрещенной законом.

Необходимость участия субъектов в административных процедурах связана с тем, что государство должно осуществлять контроль над законностью любой предпринимательской деятельности, особенно той, которая может нанести вред жизни или здоровью граждан, интересам государства и общества.

Понятие административных процедур в сфере хозяйственной деятельности можно определить, проанализировав общие положения административных процедур. Под ней предложено понимать установленный законодательством порядок рассмотрения и разрешения административными органами индивидуальных административных дел [4, с. 24].

В проекте административно-процедурного кодекса Украины, внесенного 03.12.2012 года Кабинетом Министров Украины на рассмотрение Верховной Рады Украины, административная процедура характеризуется как определенный законодательством порядок административного производства. Административное производство – совокупность последовательно совершаемых административным органом процедурных действий и принятых процедурных решений по рассмотрению и решению дела, завершающихся принятием административного акта и его исполнением [5].

Обобщая вышеизложенное, административные процедуры в сфере хозяйственной деятельности можно охарактеризовать как определенный законодательством порядок рассмотрения и разрешения компетентными органами государственной власти или их должностными лицами дела, возникающего в сфере хозяйствования.

Административные процедуры в сфере хозяйственной деятельности реализуются на основе определенных правоотношений, возникающих

по поводу производства и реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг. При этом данные правоотношения должны быть обязательно направлены на достижение определенных правомерных последствий.

Учитывая указанные характеристики административных процедур и специфику хозяйственной деятельности, можно сделать вывод, что признаками административных процедур в сфере хозяйствования являются:

- реализуются в соответствии с нормами действующего законодательства;
- имеют определенную цель, то есть направлены на получение определенного результата связанного с хозяйственной деятельностью;
- реализуются специально уполномоченными на то органами государственной власти или их должностными лицами;
- системность;
- основанием совершения являются определенные хозяйственные правоотношения;
- одним из участников является предприятие.

Объединенные целью и реализованные в установленном законом порядке административные процедуры образуют производство. Его можно охарактеризовать как совокупность действий субъекта властных полномочий по рассмотрению и решению сходных между собой по содержанию административных дел. Они могут реализовываться как по обращениям граждан, так и по инициативе органа государственной власти. Такая деятельность характеризуется определенной повторяемостью и одинаковым порядком разрешения дел одной категории. При этом дела одного вида имеют общую цель, задачи и государственно-властных субъектов, которые их реализуют.

В связи с этим можно выделить специальные признаки административных производств, которые отличают их от другой процессуальной деятельности. Они заключаются в следующем: административное производство направляется на решение определенных, качественно однород-



ных общественных ситуаций, имеющих один и тот же предмет правового регулирования и объединяются в одну категорию дел; каждое производство направлено на достижение конкретной цели правотворческого или правоприменительного характера; содержанием деятельности является решение соответствующих задач; специфика разновидностей административных производств требует профессиональной специализации субъектов, уполномоченных рассматривать определенную категорию дел; однородные производства регламентируются процессуальными нормами одного вида [6, с. 27].

Таким образом, под административными производствами в сфере хозяйственной деятельности необходимо понимать урегулированную нормами административно-процессуального права систематическую деятельность компетентных органов государственной власти или их должностных лиц по рассмотрению и решению связанных между собой по цели, задачам и содержанию административных дел, возникающих в сфере хозяйствования. Данные производства в большинстве случаев связаны с содействием реализации гражданами их прав в сфере хозяйствования, проверкой законности такой деятельности, а также привлечением к ответственности лиц, совершивших определенные правонарушения.

На сегодняшний день в науке существует достаточно много взглядов на классификацию административных процедур. Большинство из них могут быть применены и к процедурам в хозяйственной сфере. Чаще всего при характеристике видов административных производств их принято делить по содержанию административно-процессуальной деятельности на процедурные производства и юрисдикционные производства [7, с. 386]. К первому виду относится процедурная деятельность, связанная с повседневной деятельностью органов государственной власти по обеспечению реализации физическими и юридическими лицами их прав и свобод. Такая деятельность не призвана решать спорные отношения. В

сфере хозяйственной деятельности в данной категории можно отнести: производство по государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей; по выдаче лицензий на осуществление определенных видов предпринимательской деятельности, разрешений на осуществление определенных операций или действий; контрольно-надзорные производства, принятие нормативно-правовых актов органами государственной власти по отдельным вопросам хозяйственной деятельности; производства по рассмотрению заявлений, ходатайств и предложений по осуществлению хозяйственной деятельности и т.п.

К юрисдикционным производствам относятся те, которые связаны с определенным административно-правовым спором, возникшим между субъектом властных полномочий и физическими или юридическими лицами. При этом полномочия по решению данного спора определяются на законодательном уровне и закрепляются обычно за определенным органом государственной власти или судом. При реализации юрисдикционных производств дается правовая оценка спорным правоотношениям и, в большинстве случаев, принимается определенный правовой акт. К таким производствам относятся: производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарные производства; производства по рассмотрению и разрешению жалоб граждан. Учитывая особенности хозяйственной деятельности, в ней можно определить только два вида юрисдикционных производств, а именно по рассмотрению дел об административных правонарушениях и жалоб.

В.А. Юсупов предлагает классифицировать административные производства по характеру функций управления, которые обеспечиваются определенными производствами, и выделяет следующие группы: учредительные, по разработке актов планирования, по осуществлению оперативной деятельности органа управления, по осуществлению регистрационных действий, по заключению административных до-

говоров, по рассмотрению дел, связанных с реализацией субъективных прав граждан, служащих аппарата управления, по рассмотрению административных споров и производства по применению принудительных мер в сфере управления [8, с. 83]. Такое разделение является достаточно полным и отражает практически все виды производств, которые могут возникать в сфере хозяйствования. Однако и в нем есть некоторые недостатки. Так, автор оставил без внимания такие распространенные виды административных производств, как в делах об административных правонарушениях и по рассмотрению обращений граждан. Кроме того, вместо производств по разработке актов планирования целесообразно было бы указать более общую категорию, а именно производства по изданию нормативных и индивидуальных актов.

Достаточно интересна мысль И.Н. Лазарева, который считает, что административные процедуры, осуществляемые органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями, целесообразно разделить на шесть видов: 1) праводяющие; 2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями; 3) разрешительные; 4) регистрационные; 5) контрольно-надзорные; 6) государственно-поощрительные [9].

Достаточно распространенной в науке административного права является классификация производств на дела, возникающие по инициативе (заявлению) физического или юридического лица, и дела, которые начинаются административным органом по собственной инициативе [4, с. 24-25]. К первой категории производств можно отнести те, которые связаны с рассмотрением и разрешением заявлений о содействии реализации субъектами хозяйствования их прав и законных интересов, об установлении определенного правового статуса, предоставления административных услуг и других заявлений, касающихся права граждан на занятие законной предпринимательской деятельностью. Ко второй группе относятся



те производства, которые реализуются независимо от воли субъектов и обычно направлены на проверку законности их деятельности и в случае необходимости принятия мер принудительного характера. Сюда можно отнести процедуры рассмотрения и разрешения жалоб граждан, привлечение к административной ответственности и контрольно-надзорную деятельность.

Р.С. Алимов, рассматривая процедуры, касающиеся взаимодействия органов исполнительной власти с юридическими лицами (предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными организациями), определил, что к ним относятся:

а) легализационные процедуры, то есть легализация (узаконение, предоставления законного характера):

- статуса юридических лиц в определенной законодательством форме и его изменения (например, реорганизации частного предприятия в общество с ограниченной ответственностью);

- определенного вида деятельности, например, выдача лицензии на внутренние перевозки пассажиров и грузов;

- товаров (работ, услуг) для последующего потребления, в частности, обязательная сертификация продукции в случаях, определенных Декретом Кабинета Министров Украины «О стандартизации и сертификации» [10].

б) контрольные процедуры – превентивные, текущие и последующие проверки соблюдения юридическими лицами в своей деятельности действующими публично-правовых норм различных отраслей законодательства (административного, финансового, экологического и др.) [11, с. 35].

Как видим, данная классификация отражает особенности именно хозяйственной деятельности и определяет основные виды административных производств, которые имеют место при реализации субъектами хозяйствования их прав и законных интересов. Однако она не включает некоторые группы производств, которые упоминались в предыдущих классификациях, и которые, хотя и в

меньшей степени, но все же встречаются в сфере хозяйствования. В частности, это касается производства по делам об административных правонарушениях, издания актов управления, рассмотрения обращений граждан и др.

Проанализировав приведенные классификации административных производств, можно увидеть, что на сегодняшний день как в науке административного права, так и в действующем законодательстве отсутствует четкое и полное разделение данных производств на группы. Это связано, прежде всего, с тем, что каждая такая классификация затрагивает лишь частный аспект реализации процедурной деятельности. При этом каждый ученый учитывал различные критерии деления и различные сферы осуществления административных производств. Что касается действующего хозяйственного и административного законодательства, то в нем вообще отсутствует классификация административных производств. Такая ситуация является крайне негативной и требует исправления путем четкого закрепления в нормативно-правовых актах всех видов административных производств, реализуемых в сфере хозяйственной деятельности. Это обеспечит эффективное регулирование производств в сфере хозяйствования, будет способствовать совершенствованию деятельности органов государственной власти в исследуемой сфере. Кроме того, нормативное закрепление классификации административных производств является предпосылкой для систематизации правовой базы по вопросам реализации административных процедур в сфере хозяйственной деятельности.

На сегодняшний день, учитывая то, что в науке административного права отсутствует классификация производств в сфере хозяйствования, ее целесообразно разработать исходя из разделения административных производств как составляющих административного процесса, предложенного отечественными учеными. Такая классификация является достаточно сложной, что связано с большим количеством критериев, по

которым можно осуществить такое разделение.

Прежде всего, все административные производства, которые встречаются в сфере хозяйственной деятельности, целесообразно разделить по характеру правоотношений, на основании которых они возникают. Таким образом, их можно разделить на те, которые имеют положительный характер (неюрисдикционные), и те, которые возникают на основании определенного административного спора (юрисдикционные). Первая группа производств связана с реализацией физическими или юридическими лицами права на занятие хозяйственной деятельностью и деятельностью государства в лице его уполномоченных органов и должностных лиц по обеспечению реализации данного права и контроля над соблюдением законности в данной сфере. Вторая группа административных производств выполняется компетентными субъектами в случаях нарушения норм действующего законодательства, регулирующих хозяйственную деятельность. Она в некоторой степени является следствием неисполнения или ненадлежащего исполнения неюрисдикционных производств и является реакцией государства на нарушение права на занятие хозяйственной деятельностью.

Каждая из указанных групп административных производств в сфере хозяйствования имеет в своем составе еще несколько видов производств. Так к неюрисдикционным процедурам в сфере хозяйственной деятельности можно отнести следующие:

- 1) производство по изданию правовых актов;
- 2) регистрационные производства;
- 3) разрешительные производства;
- 4) контрольно-надзорные производства;
- 5) производство по рассмотрению заявлений и предложений граждан по поводу занятия хозяйственной деятельностью.

Необходимо отметить, что перечень неюрисдикционных производств не является исчерпывающим и может быть дополнен другими видами процедурной деятельности с



участием субъектов хозяйствования. К юрисдикционным производствам в сфере хозяйственной деятельности можно отнести:

1) производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы субъектов хозяйствования или государства;

2) производство по рассмотрению и разрешению жалоб по вопросам занятия хозяйственной деятельностью.

Данный перечень является исчерпывающим и определяет, каким образом решаются административные споры в хозяйственной деятельности.

Кроме указанной классификации, административные производства в сфере хозяйствования можно разделить еще и по другим критериям. Так, например, по процессуальной форме их реализации можно выделить:

1) издание правовых актов по вопросам осуществления хозяйственной деятельности;

2) рассмотрение и разрешение обращений граждан;

3) контрольно-надзорная деятельность;

4) привлечение к ответственности лиц, совершивших правонарушения в сфере хозяйственной деятельности.

По субъектам, реализующим административные производства, их можно разделить на те, которые осуществляются:

1) органами исполнительной власти или их должностными лицами;

2) судами.

В зависимости от субъекта, который начинает административное производство, их можно разделить на те, которые реализуются по инициативе:

1) предприятия;

2) органа государственной власти, имеющего соответствующую компетенцию в исследуемой сфере;

3) лица, подавшего жалобу в уполномоченный орган или его должностного лица.

По временным характеристикам можно выделить административные производства, которые:

1) имеют разовый характер (регистрация юридического лица, при-

влечение к административной ответственности предприятия);

2) имеют длительный характер (контрольно-надзорные производства).

Выводы. Таки образом, на сегодняшний день в нашем государстве реализуется значительное количество административных производств в сфере хозяйственной деятельности, которые можно классифицировать по различным критериям. Необходимо отметить, что такая система не закреплена ни в одном нормативно-правовом акте, что затрудняет процесс регулирования их выполнения. В связи с этим целесообразно в будущем Административно-процедурном кодексе Украины закрепить вышеуказанную классификацию производств в сфере хозяйственной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Кортюк О.В. Научно-практический комментарий к Закону Украины «Про нотаріат» / О.В. Кортюк. — Х.: Право, 2012. — 648 с.

2. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович. — Ірпінь, 2007. — 187 с.

3. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В. Білоус // Вісник Акад. упр. МВС. — 2008. — № 3. — С. 6–18.

4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.

5. Проект адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. N 11472: внесений на розгляд Верховної Ради України 03.12.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [pokyhttp://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8UO001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8UO001.html)

6. Когут О. В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію: дис... канд. юрид. наук/ Когут Ольга Володимирівна. — Ірпінь-2004 — 220 с.

7. Административное право: Учебник /Бельский К.С., Козлов Ю.М., Колибаба Г.Н. и др. /Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. — М.: Юрист, 1999. — 728 с.

8. Бекетов О.И. Актуальные проблемы административного права России //Государство и право. —1999. —№ 5. — С. 80-88.

9. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук 12.00.14 — «Административное право, финансовое право, информационное право» / Лазарев Игорь Михайлович. — Москва — 2002. — 20 с.

10. Про стандартизацію і сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 27, ст. 289

11. Алімов Р. С. Процедура в адміністративному праві України:теорія і практика: дис... канд. юрид. наук 12.00.07. — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право/ Алімов Роман Святославович. — Донецьк — 2002. — 164 с.