

Іванова Г. С.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню особливостей адміністративних процедур, а саме: адміністративних проваджень у сфері відносин публічного управління АПК; адміністративних процесів у сфері відносин адміністративних послуг, які надаються у сфері АПК України та адміністративних процесів у сфері відповідальності суб'єктів АПК України (включно публічну адміністрацію).

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, агропромисловий комплекс України – АПК України.

Постановка проблеми. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Термін «адміністративний» у науці має двозначний сенс:

- той, що пов'язаний з управлінням;
- той, що покликаний служити.

Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи володарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав, що обумовлює існування так званих сервісних адміністративних правовідносин [1].

Вперше питання про необхідність прийняття окремого закону про загальну адміністративну процедуру було поставлене 20 років тому – в Указі Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [2]. На цей час прийняття такого законодавчого акту є критично важливим для України, адже різні міністерства, служби, органи місцевого самоврядування тощо приймають рішення за різними процедурними порядками. Станом на 1 березня 2017 р. більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Винятки становить лише той сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами України «Про звернення громадян» [3], «Про адміністративні послуги» [4]. Так ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» зазначає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-е-

кономічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Закон України «Про адміністративні послуги» визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, визначає, що таке адміністративна послуга, види послуг та порядок їх надання.

Адміністративні процедури у сфері АПК України не вивчалися на належному рівні в межах вітчизняної теорії адміністративного права; незважаючи на те, що його різні аспекти адміністративно-правового регулювання АПК України вивчалися такими відомими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, І.М. Архипенко, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.А. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, А.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, В.З. Янчук та іншими, на сьогоднішній день деякі питання, котрі стосуються саме вивчення адміністративних процедур у даній сфері, залишилися за рамками комплексного аналізу, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті. Метою статті є здійснення правового аналізу адміністративного процедурного порядку у сфері агропромислового комплексу України та його особливостей, видів адміністративних процедур у сфері агропромислового комплексу України на основі аналізу наукової літератури та чинної нормативно-правової бази даної сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальною нормативно-правовою базою, яка деякою мірою регламентує порядок діяльності органів публічного управління з прийняття нормативно-правових актів та вирішення адміністративних справ, є положення таких документів: Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 р. (зі змінами та доповненнями від 28.05.2006 р.)», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, Кодекс законів про працю від 10.12.1971 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р., Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 2016 р. тощо. На сьогодні є певні чинні нормативно-правові акти, які деякою мірою регламентують процес розгляду заяв та скарг громадян, це такі як, наприклад, Закони України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. (зі змінами та доповненнями від 21.09.2012 р.) та «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. тощо.

Згідно з розділом IV Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки слід відмітити, що: при-

оритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур й адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами та поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їхні права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття, на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках, на судове оскарження є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права; закон про адміністративну процедуру визначатиме принципи надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на користувачів, вимоги до якості їх надання затверджує Кабінет Міністрів України; законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур. Галузеві закони будуть поступово приведені у відповідність із загальними принципами, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги». Система ліцензування та надання дозволів також буде інтегрована та приведена у відповідність з базовими принципами і правилами проведення адміністративної процедури [5].

Не є виключенням і сфера агропромислового комплексу України. На нашу думку, агропромисловий комплекс України (далі – АПК України) – це сукупність взаємопов'язаних галузей промисловості, послуг та всіх сфер сільського господарства, пов'язаних з його розвитком, обслуговуванням його виробництва та доведення сільськогосподарської продукції до споживача [6]. За призначенням і кінцевим використанням продукції в агропромисловому комплексі розрізняють два основних підкомплекси. Агропродовольчий підкомплекс – це сільське господарство (в тій його частині, в якій виробляються продукти харчування і сировина для виробництва продовольчих товарів), харчова, м'ясо-молочна, мукомельно-круп'яна промисловість, громадське харчування, торгівля продовольчими товарами, а також галузі промисловості, що постачають підприємствам і організаціям даного підкомплексу необхідні засоби виробництва.

Підкомплекс непродовольчих товарів включає сільське господарство в тій його частині, в якій виробляється сировина для непродовольчих товарів, всі підгалузі легкої промисловості, які використовують сільськогосподарську сировину, – виробництво тканин, одягу, трикотажу, взуття, шкіряно-хутряних та інших виробів, і промисловість, що постачає ці галузі засобами виробництва.

Агропродовольчий під комплекс, у свою чергу, включає такі продуктові підкомплекси: зерно-продуктовий, картопле-продуктовий, буряко-цукровий, плодоовочево-консервний, виноградно-виноробний, м'ясний, молочний, масложировий. Серед них найбільш важливе значення мають зерно-продуктовий, буряко-цукровий, м'ясний і молочний підкомплекс [7].

Адміністративна процедура за змістом є комплексною категорією, оскільки визначає: порядок внутрішньої організації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаний з виконанням покладених на публічну адміністрацію уніфікованих адміністративно-правових функцій; порядок взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування між собою та з іншими органами публічної влади, пов'язаний з виконанням покладених на публічну адміністрацію адміністративно-правових функцій; порядок взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організаціями та фізичними особами, пов'язаний з виконанням покладених на публічну адміністрацію адміністративно-правових функцій; порядок взаємодії організації і фізичних осіб, акредитованих або перебуваючих у підпорядкуванні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з іншими учасниками адміністративних правовідносин, пов'язаний з виконанням уніфікованих адміністративно-правових функцій, покладених на публічну адміністрацію. Адміністративна процедура регламентує дії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування типізованих адміністративно-правових заходів, які пов'язані з виконанням уніфікованих адміністративно-правових функцій, покладених на ці органи. Наприклад, адміністративна процедура регламентує застосування публічною адміністрацією таких типізованих адміністративно-правових заходів, як заходи адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, дозвільні заходи, реєстраційні заходи та ін. Адміністративні послуги – це діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які проявили ініціативу в їх реалізації. У загальному аспекті адміністративна послуга – це адміністративна процедура, яка здійснюється за заявою (ініціативи) фізичних і юридичних осіб. При цьому не має значення, ці особи зобов'язані звертатися за такою послугою, як, наприклад за отриманням паспорта, або це тільки їхнє право, як у випадку отримання певної ліцензії або дозволу.

Відповідно, до видів груп адміністративно-правових відносин вважаємо за доцільне наступну класифікацію адміністративних процедур у сфері АПК України:

- адміністративні провадження у сфері відносин публічного управління АПК;
- адміністративні процеси у сфері відносин адміністративних послуг, які надаються у сфері АПК України;
- адміністративні процеси у сфері відповідальності суб'єктів АПК України (включно публічну адміністрацію).

Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, в будь-якій сфері визначається Кодексом про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та законами й підзаконними актами, які є чинними виключно для даної сфери. Наприклад, аналізуючи правопорушення, що виникають у сфері земельних відносин, треба враховувати, що вони крім КУпАП визначаються також Земельним кодексом України. Так, п. 7 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, а саме: псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хіміч-

ними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а так само нежиття заходів по боротьбі з бур'янами (ст. 52), використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень (ст. 53), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1), перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ст. 53-2), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту (ст. 53-3), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4), порушення строку погодження (відмови в погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5), порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей (ст. 53-6), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), порушення правил землеустрою (ст. 55), знищення громадянами межових знаків меж землекористувачів (ст. 56) [8].

Проте ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) передбачено наступні порушення земельного законодавства, які тягнуть настання юридичної відповідальності: укладення угод з порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультивациі порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку [9]. Треба констатувати той факт, що різні нормативні акти по-різному формулюють однакові про-

типравні дії, за які наступає адміністративна відповідальність, а отже, між КУпАП та ЗКУ існують розбіжності як у переліках порушень земельного законодавства, так і у формулюванні самих складів правопорушень. Існуючі переліки порушень земельного законодавства потребують узгодження, як і багато інших розбіжностей у законодавчих актах у сфері АПК України. Стосовно відповідальності публічної адміністрації у сфері АПК України, необхідно акцентувати низьку ефективність адміністративних процесів щодо притягнення посадових осіб до реальної відповідальності. Враховуючі колізії та прогалини в чинному законодавстві України, на сьогоднішній день притягнення до відповідальності суб'єктів владних повноважень у сфері АПК України є вкрай ускладненим.

Галузь АПК України – масштабна та розмаїта, отже й діапазон адміністративних послуг, які надаються у сфері АПК, широкий. Зокрема, така послуга, як видача довідки з Реєстру документів дозвільного характеру, відповідає чинному законодавству у сфері АПК України згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [10] та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII [11], якими визначаються дозвільні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [4] суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Такий вид адміністративної послуги, як видача ліцензій у сфері АПК України регулюється Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [12], який визначає видачу ліцензії як внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та ліцензування як засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Цей Закон регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

31 грудня 2015 року був підписаний Закон України № 2558а «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі». До підписання даного документу робочою групою було проаналізовано 110 дозвільних та інших обов'язкових процедур в АПК України й, на підсумок, запропоновано скасування 22 дозвільних документів та адміністративних послуг, 7 з яких стосуються виключно рибного господарства. Саме ліквідація низки адміністративних послуг Державного Агентства Рибного Господарства України

(далі – Держрибагентство) є дуже важливою. Окрім того, нові правила роботи відповідають європейським стандартам. Зокрема, ведення обліку суб'єктів господарювання – виробників консервів і пресервів з водних біоресурсів – та присвоєння таким суб'єктам номерів (застаріла технологія виробництва пресервів безпосередньо на кораблях, що не відповідає європейським стандартам та не використовується в Україні); обліку зовнішньоекономічних договорів (контрактів) стосовно рибогосподарської продукції для визначення рівня індикативних цін на такі товари (дублює функцію Державної фіскальної служби); атестації педагогічних працівників навчальних закладів I рівня акредитації, що належали до сфери управління Державного Агентства Рибного Господарства України, але зараз перейшли в підпорядкування до Міністерства освіти і науки України тощо. Йдеться також про скасування ліцензії для риболовних підприємств, окрім тих, що здійснюють лов у водах за межами юрисдикції України і потребують ліцензії відповідно до вимог міжнародних регулюючих організацій; термін видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) України, а також за межами юрисдикції України для суден, які здійснюють океанічний промисел, скорочено з 30 до 10 днів; скорочено перелік бюрократичних підстав для відмови у видачі Дозволу; Держрибагентство скасовує ведення окремого реєстру гідротехнічних споруд рибогосподарських водних об'єктів – він стане складовою частиною загального Державного електронного реєстру рибогосподарських водних об'єктів [13].

Висновки. Аналізуючи чинну законодавчу базу у сфері АПК України, констатуємо недостатнє урегулювання адміністративних процедур, відсутність класифікації процесуально-процедурних проваджень та механізму їх реалізації, нагальну потребу законодавчого закріплення основних аспектів адміністративних процедур, відповідальності органів публічної адміністрації під час реалізації управлінського провадження. Перспективність подальшого дослідження даної теми є очевидною, адже Україна в умовах продовження євроінтеграційних процесів потребує вдосконалення та гармонізації національного законодавства з положеннями директив Ради Європейського Союзу та інших міжнародних стандартів.

Література:

1. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. URL: http://www.apnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 11 липня 1998 р. №810/98 / Президент України. Офіційний веб-сайт ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
3. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
4. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
5. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 24 червня 2016 р. № 474-р / КМ / Офіційний веб-сайт Верховної Ради. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

6. Іванова Г.С. Агропромисловий комплекс України – об'єкт адміністративно-правового регулювання: проблемні питання.; редкол.: С.В. Глібо та ін. Право та інновації: наук.-практ. журнал. Харків: Право, 2018. № 1 (21). С. 75–82.
7. Економіка підприємств АПК. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/7604/1/faem_keorapk_sep_dep_LEK.pdf.pdf
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
9. Земельний кодекс України, Кодекс України: Кодекс, Закон від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page9>
10. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>
11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/191-19/page2>
12. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>
13. Рутницька В. Закон № 2558а започатковує наймасштабнішу дерегуляцію в рибному господарстві. URL: <http://minagro.gov.ua/node/20007>

Іванова А. С. Административные процедуры в сфере агропромышленного комплекса Украины

Аннотация. Научная статья посвящена освещению особенностей административных процедур, а именно: административных производств в сфере отношений публичного управления АПК; административных процессов в сфере отношений административных услуг, предоставляемых в сфере АПК Украины и административных процессов в сфере ответственности субъектов АПК Украины (включая публичную администрацию).

Ключевые слова: административная процедура, административное производство, административная услуга, агропромышленный комплекс Украины – АПК Украины.

Ivanova H. Administrative procedures in the field of agroindustrial complex of Ukraine

Summary. The article is devoted to highlighting the peculiarities of administrative procedures, namely: administrative proceedings in the sphere of relations of public management of agroindustrial complex; administrative processes in the field of relations of administrative services provided in the sphere of agroindustrial complex of Ukraine and administrative processes in the area of responsibility of the subjects of the agrarian and industrial complex of Ukraine (including public administration).

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, administrative service, agroindustrial complex of Ukraine – AIC of Ukraine.