

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.28>

**Н. О. Петрова**

старший викладач кафедри міжнародних відносин,  
аспірант кафедри правосуддя  
Сумського національного аграрного університету

## **ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

*У статті досліджується формування адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, що здійснюється шляхом проведення аналізу різних підходів до розуміння адміністративної процедури, встановлення ознак адміністративної процедури. Розглянуто різновиди класифікацій адміністративної процедури, сформовано класифікацію адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, проаналізовано зарубіжний досвід у формуванні адміністративних процедур у сфері державної допомоги. У зв'язку з появою нових правовідносин у сфері державної допомоги між суб'єктами господарювання та органами публічної адміністрації актуальним і важливим є формування та впорядкування необхідних адміністративних процедур, спрямованих на врегулювання управлінських, організаційних, контрольних відносин, пов'язаних з моніторингом державної допомоги суб'єктам господарювання. У статті на підставі визначень було виділено ознаки адміністративної процедури в сфері державної допомоги суб'єктам господарювання: публічність, направленість на досягнення суспільного інтересу, послідовна упорядкованість, нормативність, дискреційність тощо. У роботі сформовано класифікацію адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема моніторингу: реєстраційні адміністративні процедури (охоплює порядок подання АМКУ інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання, порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання); процедури адміністративного оскарження (встановлює порядок оскарження рішень Антимонопольного комітету України заінтересованими особами); контрольна (містить у собі порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання); юрисдикційні (врегульовують розгляд справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції) тощо.*

*Автором запропоновано внести зміни до Закону № 1555-VII, що стосуються адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, для врегулювання відносин законом. У статті зумовлюється необхідність прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» для врегулювання загальних положень інституту адміністративної процедури для врахування реформаційних та трансформаційних процесів у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, моніторингу та контролю.*

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративні процедури у сфері державної допомоги, ознаки, класифікація, державна допомога, публічний інтерес, публічна адміністрація.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (2014 р.) (далі – Угода) передбачається створення зони вільної торгівлі, єдиного ринку між Україною та країнами Європейського Союзу (далі – ЄС), а також

неухильне виконання зобов'язань у сфері забезпечення економічної конкуренції з метою створення такого конкурентного середовища, де суб'єкти господарювання будуть користуватися рівними конкурентними умовами і здійснювати діяльність згідно з однаковими спільними правилами [1, с. 227]. У відповідності до зобов'язань, взятих Україною відповідно до Угоди, у 2014 році було прийнято Закон України

«Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон № 1555-VII), що встановлює зовсім інший реформаційний підхід до формулювання сутності державної допомоги, підстав її надання, основних засад моніторингу та контролю за її наданням суб'єктам господарювання на засадах прозорості з метою задоволення публічного інтересу. Отже, з появою нових правовідносин у сфері державної допомоги між суб'єктами господарювання та органами публічної адміністрації актуальним і важливим є формування та упорядкування необхідних адміністративних процедур, спрямованих на врегулювання управлінських, організаційних, контрольних відносин, пов'язаних з моніторингом державної допомоги суб'єктам господарювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку з істотним зростанням значення адміністративних процедур питання щодо єдиного розуміння їх сутності, формування, унормування піддається численним науковим дискусіям. Важливий науковий внесок у дослідження питань визначення поняття, сутності та змісту адміністративної процедури, її формування, вдосконалення та унормування здійснили такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.Ю. Басова, І.Н. Барциц, Л.Р. Баязітов, Ю.П. Битяк, В.Р. Біла, І.В. Бойко, С.Г. Братель, Н.В. Галіцина, В.В. Галуцько, Ебергард Шмідт-Ассман, М.О. Єфремов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Ю.Д. Кунєв, О.С. Лагода, О.В. Левченко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Л.Л. Попов, В.В. Ратніков, А.В. Філатова, Ю.М. Фролов, С.Д. Хазанов, А.В. Щерба та інші.

Дослідженням питань формування адміністративних процедур окремих сфер правовідносин займалися такі вчені, як В.І. Теремецький – у сфері податкових правовідносин, О.Б. Росоляк – у сфері господарської діяльності, О.М. Шевчук здійснював дослідження державного контролю за обігом наркотичних засобів, Н.Л. Губерська – у сфері вищої освіти, О.В. Сукманова розглядала адміністративні процедури щодо охорони права власності в Україні та інші. Однак поряд з цим, враховуючи різноплановість та глибину проведених досліджень, окремого аналізу потребує питання форму-

вання адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Виходячи із вищезазначеного, **мета статті** – проведення аналізу різних підходів до розуміння адміністративної процедури, встановлення її ознак на підставі розглянутих різновидів класифікацій адміністративної процедури, формування класифікації адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що одним з аспектів здійснення адміністративної реформи є формування та становлення інституту адміністративної процедури, в тому числі і у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови «формування» пояснюється в контексті процесу: «формуватися», тобто утворюватися, набувати якоїсь структури, організації, форми; складатися внаслідок тривалих складних процесів; організувати, створювати [2, с. 1329]. Формування адміністративної процедури відбувається з допомогою докладених зусиль численних науковців та практиків.

У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування [3, с. 80]. І.В. Бойко з'ясувала, що принаймні є два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший – описує через процедуру майже всю діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Другий – відносить до процедурної певну частину такої діяльності [4, с. 7-8]. Окрім того, у дослідженні вченої вказується на доцільність застосування категорії адміністративної процедури лише у разі сприйняття судової концепції адміністративного процесу. Погоджуємося з Ю.М. Фроловим, що не слід ототожнювати адміністративну процедуру з адміністративним процесом [5, с. 694]. Але при цьому необхідно враховувати і судово-процесуальний підхід до розуміння адміністративної процедури. О.В. Кузьменко відзначає, що процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного

до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху [6, с. 167]. О.І. Миколенко пропонує взагалі відмовитись від поняття «адміністративний процес» як об'єднуючого поняття (навколо якого слід будувати відповідне утворення у системі права України), безпосередньо визначаючи основним поняття, що здатне консолідувати розглянуті наукові підходи, а саме поняття «адміністративна процедура» [7, с. 25]. Ю.М. Фролов визначає адміністративну процедуру як: встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ. Адміністративна процедура й адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле. При чому не слід отожднювати адміністративну процедуру з адміністративним процесом [5, с. 694]. На думку Т.О. Коломoeць, адміністративна процедура – це встановлений законодавством (офіційний) порядок діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративних органів) щодо розгляду і вирішення індивідуально визначених справ [8, с. 221]. Ю.Ю. Басова зазначає, що під адміністративними процедурами варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [9, с. 123]. Н.Л. Губерська визначає адміністративну процедуру як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних з розглядом суперечок або застосуванням примусових заходів. Зміст адміністративних процедур становить закріплений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду і вирішення органами виконавчої влади і місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав і законних інтересів,

а також виконання відповідних обов'язків усіх суб'єктів адміністративних правовідносин [10, с. 46-47].

Незважаючи на різноманіття підходів до поняття адміністративна процедура, дійти до єдиного для всіх прийнятного визначення та здійснити нормативне закріплення вченим не вдалося, хоча тривалий час проводиться робота над розробкою та прийняттям загального нормативно-правового акта про адміністративну процедуру. Натепер у проєкті Закону про адміністративну процедуру № 9456 від 28.12.2018 року (далі – проєкт Закону) сформульовано, що адміністративна процедура – визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження [11].

Для формування найбільш повного визначення адміністративної процедури виділимо її ознаки на підставі визначень, що були проаналізовані: публічність, направленість на досягнення суспільного інтересу, послідовна упорядкованість, нормативність, дискреційність тощо.

Класифікація адміністративної процедури також підлягає дискусії, здійснюється дослідниками відповідно до різних критеріїв. Так, автори [12] поділяють адміністративну процедуру за суб'єктом (ту, що ініціює приватна особа; ту, що ініціює суб'єкт публічного адміністрування); за критерієм складності правил (просту; складну); за критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками процедури (одним, кількома суб'єктами публічної адміністрації); за наслідками для приватної особи (правонадавальна (призначення пенсії, субсидії) або правопідтверджувальна (реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо); правообмежувальна; зобов'язальна (проведення контрольно-наглядових заходів); за змістовим наповненням (реєстраційна, дозвільна, ліцензійна, контрольно-наглядова, екзаменаційна тощо). Інші автори [13, с. 153] виокремлюють такі адміністративні процедури у сфері господарської діяльності: організаційні, контролюючі, регулятивні.

Під час формування та прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» важливо враховувати, що у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання

вже прийняті підзаконні нормативно-правові акти, що покликані регламентувати правила щодо порядку (процедури) надання, моніторингу, контролю, повернення державної допомоги тощо. Серед них, окрім Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII від 01.07.2014 року (далі – Закон № 1555-VII), прийняті такі: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України (далі – АМКУ) інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені Розпорядженням АМКУ від 28.12.2015 № 43-рп; Порядок подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги, затверджений Розпорядженням АМКУ від 04.03.2016 р. № 2-рп; Порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, затверджений Розпорядженням АМКУ від 12.04.2016 р. № 8-рп; Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 р. № 468. На підставі проведених досліджень сформуємо класифікацію адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема моніторингу: реєстраційні адміністративні процедури (охоплюють порядок подання АМКУ інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання, порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання); процедури адміністративного оскарження (встановлюють порядок оскарження рішень Антимонопольного комітету України заінтересованими особами); контрольна (містить у собі порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання); юрисдикційні (врегульовують розгляд справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції) тощо.

Зазначимо, що у Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) було включено загальні адміністративно-процедурні норми, а також положення щодо підсудності справ у спорах щодо оскарження рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання та адміністративних справ за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Відповідно до ч. 1 ст. 27 КАСУ позивач має пред'являти позов виключно до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ [14, с. 37-38].

Очевидно, що більшість процедурних правил (адміністративних процедур) у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема моніторингу, містяться в підзаконних нормативно-правових актах, що суперечить ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Стаття 40 Конституції України фіксує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Ось чому необхідним вважаємо прийняття загального закону про адміністративні процедури, включення положень щодо адміністративних процедур у сфері державної допомоги до Закону № 1555-VII для того, щоб прийняті нормативно-правові акти не суперечили Основному Закону.

Слід зазначити, що кожен із підзаконних нормативно-правових актів у сфері державної допомоги потребує серйозного доопрацювання та практики реалізації. Разом із тим постає питання щодо відповідності вже прийнятих вищезазначених актів вимогам ст. 92 Конституції України, відповідно до якої зазначені сфери суспільних відносин (державна допомога, що має вплив на конкуренцію і надається

публічною адміністрацією) визначаються виключно законами України. Так, відповідно до п. 8 ст. 92 Конституції України правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; до п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади мають визначатися законами, а не підзаконними нормативно-правовими актами.

Уповноважений орган є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. АМКУ було надано такий статус у процесі проведення адміністративної реформи, де Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» було сформовано концепцію адміністративної реформи в Україні [15]. Таким чином, адміністративні процедури, як порядок діяльності АМКУ у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, мають визначатися законом.

Найкращим прикладом результату міжнародної законотворчої практики адміністративних процедур у сфері державної допомоги є нині функціонуючий у Європейському Союзі Кодекс кращих практик для проведення процедур контролю за державною допомогою (Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures) [16] (далі – Кодекс).

Відповідно до п. 1. Кодексу зазначено, що протягом останніх років Європейська Комісія впровадила порядок денний модернізації державної допомоги, щоб зосередити свій контроль на державній допомозі на заходах, які справді впливають на конкуренцію на внутрішньому ринку і водночас спрощують і раціоналізують правила і процедури. Це сприяло державним інвестиціям, надаючи державам-членам можливість надавати державну підтримку без попереднього розгляду Комісії та прискорення процесу прийняття рішень у процедурах державної допомоги.

Відповідно до п. 8. Кодекс описує та уточнює процедури, які виконуються службами Комісії для оцінки справ про державну допомогу. Кодекс не надає вичерпного огляду правил ЄС щодо дер-

жавної допомоги, але має читатися разом з усіма іншими документами, що містять ці правила. Кодекс не створює нових додаткових правил і не змінює їх.

**Висновки і пропозиції.** Отже, необхідно внести зміни до Закону № 1555-VII, що стосуються адміністративних процедур у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, для врегулювання відносин законом. Окрім того, вбачаємо за необхідне прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» для врегулювання загальних положень інституту адміністративної процедури у разі врахування реформаційних та трансформаційних процесів у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, моніторингу та контролю.

### Список використаної літератури:

1. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Адміністративно-правове регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 227-229. URL: <http://repo.sau.sumy.ua/handle/123456789/5230> (дата звернення: 16.08.2019 р.).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / За ред. В.Б. Авер'янова. Київ. Юридична думка. 2004. 584 с.
4. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції*. Матеріли круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. С. 7-13.
5. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. № 3. 2013. С. 692-698.
6. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ. 2005. 352 с.
7. Миколенко О. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. Спец. «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Запоріжжя. 2011. 40 с.

8. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ. 2011. 576 с.
9. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 11. Том 1. 2014. С. 121-123.
10. Губерская Н.Л. Современные подходы к классификации административных процедур. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*, 2014, вип. 8. С. 45-53.
11. Про адміністративну процедуру : проект Закону № 9456 від 28.12.2018 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 16.08.2019 р.).
12. Адміністративна процедура: конспект лекцій. / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків. 2017. 132 с.
13. Росоляк О.Б., Вербіцька М.В. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 3. 2017. С. 151-153.
14. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Нові правила територіальної юрисдикції (підсудності) адміністративних справ в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 50. Т. 2. 2018. С. 36-41.
15. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 16.08.2019 р.).
16. Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures (2018/С 253/05). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&rid=1) (дата звернення: 16.08.2019 р.).

#### **Petrova N. Formation of administrative procedures in the field of the state aid to economic entities**

*The article investigates the formation of administrative procedures in the field of state aid to economic entities, which is carried out by analyzing different approaches to understanding the administrative procedure, establishing the features of the administrative procedure, examines the varieties of classifications of administrative procedures, forms the classification of administrative procedures in the field of state aid to economic entities, foreign experience in forming administrative procedures in the field of state aid is analyzed. In the connection with the emergence of new legal relations in the field of state aid between economic entities and public administration bodies, it is relevant and important to formulate and ordered the necessary administrative procedures that is aimed at regulating management, organizational and control relations that is at another side is related to the monitoring of state aid in the field of state aid to economic entities. On the basis of definitions, the article highlights the features of administrative procedure in the field of state aid to economic entities: publicity, focus on achieving public interest, consistent ordering, normativity, discretion, etc. The classification of administrative procedures in the field of state aid to economic entities is formed in the work, in particular, monitoring: registration administrative procedures (covers the procedure for submitting to the Antimonopoly Committee of Ukraine information about current state aid to economic entities, the procedure for maintaining and accessing the register of state aid to economic entities); procedures of administrative appeal (establishes the procedure for appealing the decisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine to interested persons); control (includes the procedure for monitoring state aid to economic entities); jurisdictional (regulate the consideration of cases of state aid to economic entities, the procedure for the return of illegal state aid, which is ineligible for competition), etc.*

*The author proposes to amend the Law No. 1555-VII concerning administrative procedures in the field of state aid to economic entities to regulate relations according with the law. The article is defined the necessity of adopting the Law on Administrative Procedure to regulate the general position of the Institute of Administrative Procedure, with considering the reform and transformation processes in the field of state aid to economic entities, in particular, monitoring and control.*

**Key words:** administrative procedure, administrative procedures in the field of state aid, features, classification, state aid, public interest, public administration.