

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.7.68>

ПОЯЄНІ І РОДЗАЄ ПРОЦЕДУР АДМІНІСТРАЦЫЙНЫХ ДЗІАЛАЊОЊІ ІНВЕСТИЦЫЙНЕЊ В БРАНЖЫ БУДОВАНАЊ

Serhij Lysejuk

laureat Nagrody Naukowej

Instytut Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-0598-7732

lyseiukserhii@ukr.net

Adnotacja. W artykule przedstawiono ogólne podejścia teoretyczne do definiowania pojęć procedura, postępowanie prawne i postępowanie administracyjno-prawne, co pozwoliło na sformułowanie autorskiej definicji pojęcia procedury administracyjnej dla działalności inwestycyjnej w budownictwie. Podkreślono, że na liście takich procedur powinny znaleźć się: opracowywanie programów inwestycyjnych; egzamin państwowy; procedury wydawania zezwoleń; procedury kontroli i nadzoru; koordynacja przyłączy do sieci inżynierskich; uruchomienie; procedury rejestracyjne. Stwierdzono, że procedury administracyjne dotyczące działalności inwestycyjnej w budownictwie stanowią zespół następujących po sobie czynności, regulowanych normami obowiązujących przepisów prawa, które są realizowane zarówno przez organy administracji publicznej (w szczególności ich funkcjonariuszy), jak i inwestorów oraz innych uczestników odpowiednich stosunków prawnych w celu zapewnienia przejrzystości, efektywności i legalności realizacji projektów inwestycyjnych w budownictwie. Przestrzeganie odpowiednich procedur zapewnia właściwą regulację działalności inwestycyjnej na badanym obszarze, redukuje bariery administracyjne i zapewnia stabilność stosunków prawnych na tym obszarze.

Słowa kluczowe: procedura, postępowanie administracyjne, inwestycje, działalność inwestycyjna, budownictwo.

CONCEPT AND TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF INVESTMENT ACTIVITY IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY

Serhii Lyseiuk

applicant of the Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-0598-7732

lyseiukserhii@ukr.net

Abstract. The article reveals general theoretical approaches to the definition of the concepts of procedure, legal procedure, administrative-legal procedure, which made it possible to formulate the author's definition of the concept of administrative procedures of investment activity in the construction industry. It is emphasized that the list of such procedures should include the following: development of investment programs; state expertise; permitting procedures; control and supervision procedures; coordination of connection to engineering networks; commissioning; registration procedures. It is concluded that the administrative procedures of investment activities in the construction industry represent a set of sequential actions regulated by the norms of current legislation, which are implemented by public administration bodies (in particular, their officials), as well as investors and other participants in relevant legal relations in order to ensure transparency, efficiency and legality of the implementation of investment projects in construction. Compliance with relevant procedures ensures proper regulation of investment activities in the studied area, reduces administrative barriers and ensures the stability of legal relations in this area.

Key words: procedure, administrative procedure, investment, investment activity, construction industry.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ІНВЕСТИЦЫЙНОЊ ДІЯЛЬНОЊІ В БУДІВЕЛЬНУ ГАЛУЗЬ

Сергій Лисеюк

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-0598-7732

lyseiukserhii@ukr.net

Анотація. У статті розкриваються загальнотеоретичні підходи щодо визначення понять процедура, правова процедура, адміністративно-правова процедура, що дало можливість сформулювати авторське визначення поняття адміністративних процедур інвестиційної діяльності в будівельну галузь. Наголошено, що до переліку таких процедур слід віднести наступні: розробка інвестиційних програм; державна експертиза; дозвільні процедури; контрольно-наглядові процедури; узгодження підключення до інженерних мереж; введення в експлуатацію; реєстраційні процедури. Зроблено висновок, що адміністративні процедури інвестиційної діяльності в будівельну галузь представляють собою врегульовану нормами чинного законодавства сукупність послідовних дій, які реалі-

зуються органами публічного адміністрування (зокрема, їх посадовими особами), а також інвесторами та іншими учасниками відповідних правовідносин з метою забезпечення прозорості, ефективності та законності реалізації інвестиційних проєктів у будівництві. Дотримання відповідних процедур забезпечує належне регулювання інвестиційної діяльності у досліджуваній сфері, знижує адміністративні бар'єри та забезпечує стабільність правовідносин у цій сфері.

Ключові слова: процедура, адміністративна процедура, інвестиції, інвестиційна діяльність, будівельна галузь

Актуальність теми. Сьогодні Україні, як ніколи, вкрай важливо розвивати всі сфери економіки, щоб забезпечити соціальну, політичну та фінансову стабільність, що в свою чергу є запорукою ефективного протистояння військовій агресії проти російської федерації. Однією із таких сфер, яка потребує особливої уваги, є будівництво. Значення останнього полягає не тільки у тому, щоб збудувати споруди, або ж інфраструктуру, а й стимулювати виробництво матеріалів, обладнання і так далі. Окрім того, будівництво не тільки дає роботу населенню, воно також створює велику кількість робочих місць у сферах, які орієнтовані на «обслуговування» досліджуваної галузі суспільного життя. А відтак, сфера будівництва вимагає активних інвестицій, що позитивно вплину на добробут населення та держави.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені інвестиційній діяльності у будівельну галузь, в своїх наукових працях розглядали: О.Ф. Андрійко, С.Т. Гончарук, Д.В. Дубінін, П.М. Куліков, Д.М. Лук'янець, О.О. Михайлик, В.В. Стукаленко, В.А. Ціленко та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання адміністративних процедур інвестиційної діяльності в будівельну галузь.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та окреслити види адміністративних процедур інвестиційної діяльності в будівельну галузь.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що науковці досить по-різному підходять до визначення поняття «процедура». У термінологічній літературі процедура розглядається як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення виконання чи оформлення чого-небудь; 2) ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; як порядок розгляду, обговорення, виконання ряду послідовних заходів, дій у якій-небудь складній справі; процедура – встановлений порядок ведення, розгляду певних справ; як офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для вчинення або оформлення певних справ; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь (Касьяненко, 2014: 55). В.В. Кошинець переконливо доводить, що процедура як загально-соціальне явище являє собою систему, яка: орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з актів поведінки, які послідовно змінюють один одного, і як діяльність внутрішньо структурована доцільними суспільними відносинами; володіє моделлю свого розвитку, попередньо встановленою на нормативному або індивідуальному рівні; ієрархічно побудована; д) постійно перебуває в динаміці, розвитку; має службовий характер: є засобом реалізації основних, головних для неї, суспільних відносин (Кошинець, 2014: 174). В.М. Костюхіна слушно підкреслює, що процедура - це основа, первинний елемент процесу, оскільки для вирішення певних процесуальних завдань потрібне послідовне здійснення цілого ряду однопорядкових процедур. Лише в такій системній сукупності процедури не тільки вирішують свої вузькоправові завдання, але й виступають засобом досягнення основних цілей, що стоять перед кожним конкретним видом юридичного процесу (Костюхіна, 2010: 157-158). В.М. Протасов наголошує, що процедура є давнім соціальним регулятором. Процедурні механізми мають характерні риси для соціально-нормативного регулювання взагалі. Реалізація різних видів соціальних норм передбачає використання процедур та процедурних норм. Різноманітні ритуали та церемоніали – всі вони є різновидами процедур, що відіграють роль у соціальній регуляції. Процедурний підхід найповніше реалізується в правовому регулюванні, де існують окремі (кодифіковані) галузі права, присвячені процедурним питанням: цивільний процес та кримінальний процес. В цьому контексті процедурно-правовий механізм стає невід'ємною частиною та ключовим внутрішнім («спеціально-юридичним») елементом правової системи (Протасов, 2015). Безпосередньо юридична процедура, відмічає В.М. Протасов, являє собою систему, яка: спрямована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовно змінюючих один одного актів поведінки та внутрішньо організована правовими відносинами; має модель розвитку, передбачену на нормативному або індивідуальному рівні; має ієрархічну структуру; постійно знаходиться в процесі динамічного розвитку; має функціональний характер, виступаючи як інструмент реалізації основного, ключового правового відношення. Отже, юридична процедура може бути описана як структурована система актів поведінки, яка володіє нормативною або індивідуальною моделлю розвитку та використовується для забезпечення основного, ключового правового відношення (Протасов, 2015).

Тож, поняття «процедура» є полігалузевим та використовується у багатьох сферах суспільного життя, наприклад:

- з точки зору соціології процедура представляє собою своєрідний механізм, за допомогою якого забезпечується соціальний порядок, а також узгодженість та послідовність дій, учасників соціальних відносин;

- у філософії процедура розглядається як спосіб упорядкування людської діяльності, що обумовлений системою цінностей, думок, тощо. Дана категорія відображає принципи, за якими здійснюється пізнання світу, прийняття рішень або оцінювання дій, і слугує основою для формування взаємодії між суб'єктами;

- з точки зору теорії управління, процедура – це певна послідовність дій, яке є нормативно врегульованою, та забезпечує реалізацію управлінських функцій та досягнення організаційних цілей. У сфері управління

процедура виконує роль регламенту, який структурує діяльність, визначає ролі та відповідальність учасників, а також мінімізує ризики та неефективність.

Досить змістовно поняття процедури є дослідженим саме з правової точки зору. Так, до прикладу, О.О. Середа у своїх міркуваннях вказує, що правова процедура – це та, яка належить до законодавства, до правових актів, тобто процедура, що поміщена до правового середовища. І така правова процедура має свої характерні риси. По-перше, це особлива процедура, що чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах. По-друге, вона є нормативно встановленим порядком здійснення юридичної діяльності. По-третє, головною метою правової процедури є реалізація основної, тобто матеріальної юридичної норми, заснованих на ній матеріальних правовідносин (Середа, 2008: 13-14).

О. Савчук вважає, що процедура являє собою систему контролю, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовних, таких що змінюють один одного, актів поведінки і як діяльність внутрішньо структурована суспільними відносинами; врегульована соціальними нормами як нормативна модель або визначена у договорі як порядок реалізації конкретних відносин; ієрархічно побудована; постійно перебуває в динаміці, розвитку; має службовий характер, виступає засобом реалізації головних для неї громадських відносин. На основі неї формується адміністративні процедури, які являють собою врегульовані нормативними правовими актами порядок дій органів влади у процесі публічного управління, метою яких є практичне втілення в життя матеріальних норм адміністративного права. Їх різновидом є адміністративні процедури, що регламентують порядок реалізації компетенції органу публічної влади щодо здійснення прав, обов'язків і законних інтересів приватних осіб (Савчук, 201: 270-271). К.В. Николина відмічає, що процедура в сфері права, тобто, правова процедура – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що представляють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтуюче значення для досягнення певної правової мети, тим самим гарантуючи пропорційність і результативність юридичної діяльності (Николина, 2011: 19).

Ю.С. Шемшученко виділяє ряд ознак, які на його думку характеризують правову процедуру, зокрема: межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не повинні торкатися змістового боку основних норм, суперечити їм. Вимога поширюється і на ті процедурні норми, які знаходяться на одному законодавчому рівні з основними, зокрема і на ті, що виходять з того ж правотворчого органу, що й основні норми; демократизм правової процедури. Ця вимога може стосуватися не всіх видів процедур, а лише тих, що реалізують владні відносини. Тільки юридичні процедури, для яких основними відносинами є відносини влади, можуть розцінюватися як демократичні або недемократичні; доступність. Вимога має кілька аспектів: доступність процедури в інформаційному плані, тобто доступність інформації про процедуру, її нормативну модель, доступність тексту процедурного нормативного акта, який є первинним джерелом прав, інформації. Доступність процесу, процедури визначається і тим, наскільки добре організовано юридичну допомогу населенню, наскільки реальною з юридичного і з фактичного боку є можливість звернутися до послуг кваліфікованого спеціаліста-юриста в потрібний момент (Шемшученко, 2003). Слушною, на нашу думку, є точка зору Д.С. Денисюка, який зазначає, що для поняття «процедури» характерні дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані, послідовні дії; по-друге, всі вказані дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Якщо ж йдеться про спеціфічну процедуру у сфері правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то послідовні дії, які становлять процедуру, мають бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках (Денисюк, 2010: 83).

Таким чином, у найбільш загальному розумінні правова процедура являє собою визначений нормами чинного законодавства порядок здійснення певних юридично значимих дій, які реалізуються з метою досягнення певної мети. Для правової процедури характерним є: по-перше, суворе регламентація; по-друге, етапність реалізації; по-третє, формалізованість та обов'язковість до виконання; по-четверте, передбачає використання суб'єктом реалізації процедур спеціального набору інструментів та засобів. Правові процедури носять різноманітний характер, а їх специфіка залежить від того, нормами якої галузі права регулюється. Зокрема, в роботі йдеться про процедури адміністративні.

О.О. Сорока вказує, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством та підзаконними нормативно-правовими актами порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів вищого навчального закладу приватної форми власності, нормального функціонування громадянського суспільства та держави (Сорока, 2012: 53). На переконання В.В. Галуцька, адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду та розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави (Галуцько, Олефір, Пихтін, 2011: 276). А. Щерба дійшов до висновку, що зміст адміністративної процедури визначається такими факторами: по-перше, процедура застосування норми права посадовою особою органу місцевого самоврядування складається з окремих дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку, узгоджуються між собою; по-друге, вчиняються такі дії у зв'язку з тим, що органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються відповідними повноваженнями, тобто повноваженнями щодо розгляду та вирішення питань територіальної громади; по-третє, адміністративні процедури становлять зміст діяльності цих владних суб'єктів; по-четверте, органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть одночасно брати участь у багатьох адміністративних процедурах, які знаходяться на різних стадіях (етапах) розгляду та вирішення (Щерба, 2011).

Висновки. Таким чином, адміністративні процедури інвестиційної діяльності в будівельну галузь представляють собою врегульовану нормами чинного законодавства сукупність послідовних дій, які реалізуються органами публічного адміністрування (зокрема, їх посадовими особами), а також інвесторами та іншими учасниками відповідних правовідносин з метою забезпечення прозорості, ефективності та законності

реалізації інвестиційних проєктів у будівництві. Дотримання відповідних процедур забезпечує належне регулювання інвестиційної діяльності у досліджуваній сфері, знижує адміністративні бар'єри та забезпечує стабільність правовідносин у цій сфері.

Зауважимо, що в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення переліку адміністративних процедур інвестиційної діяльності в будівельну галузь, а відтак, до останніх, як вбачається, найбільш доцільно віднести наступні: а) розробка інвестиційних програм; б) державна експертиза; в) дозвільні процедури; г) контрольно-наглядові процедури; ґ) узгодження підключення до інженерних мереж; д) введення в експлуатацію; є) реєстраційні процедури (наприклад, права власності).

Література:

1. Галуцько В.В., Олєфір В.І., Пихтін М.П. та ін. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. Т 1. : Загальне адміністративне право Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
2. Денисюк Д.С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010. 192 с.
3. Касьяненко Л.М. Юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 54-59.
4. Костюхіна В.М. Організаційно-правові засади галузевого управління: на прикладі електроенергетики: дис... канд. юрид. наук : Київ: Національний університет біоресурсів та природокористування України. 2010. 236 с.
5. Кошинець В.В. Співвідношення процесуальної форми і правової процедури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6-1. Т. 4. С. 173–178.
6. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 19 с.
7. Протасов В.Н. Теорія держави і права: підручник і практикум для академічного бакалаврату. М: Видавництво Юрайт, 2015. 487 с.
8. Савчук О. Класифікація процедур у лісовому законодавстві України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4(75). С.269-276.
9. Серєда О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: дис. ... канд. юрид. наук : Київ: Національна академія наук України інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2008. 195 с.
10. Сорока О.О. Ліцензування освітньої діяльності вищого навчального закладу приватної форми власності. *Адміністративне право і процес*. 2012. №1(1). С.49-55.
11. Щєрба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П-С. 736 с.

References:

1. Halunko, V.V., Olefir, V.I., Pykhtin, M.P. et al. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]: navchalnyi posibnyk : u 2 t. T 1. : Zahalne administratyvne pravo Kherson : PAT «Khersonska miska drukarnia»*. 320 p. [in Ukrainian].
2. Denysiuk, D.S. (2010). *Administratyvno-pravovi zasady dozvilnoi diialnosti DAI MVS Ukrainy [Administrative and legal principles of permitting activities of the State Traffic Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07; Khark. nats. un-t vnutr. sprav. Kh. 192 p. [in Ukrainian]*.
3. Kasianenko, L.M. (2014). *Yurydychnyi protses i pravova protsedura u finansovomu pravi [Legal process and legal procedure in financial law]. Puvlichne pravo. № 1. pp. 54-59. [in Ukrainian]*.
4. Kostyukhina, V.M. (2010). *Orhanizatsiino-pravovi zasady haluzevoho upravlinnia: na prykladi elektroenerhetyky [Organizational and legal principles of industry management: on the example of the electric power industry]: dys... kand. yuryd. nauk : Kyiv: Natsionalnyi universytet bioresursiv ta pryrodokorystuvannia Ukrainy. 236 p. [in Ukrainian]*.
5. Koshchynets, V.V. (2014). *Spivvidnoshennia protsesualnoi formy i pravovoi protsedury [The relationship between procedural form and legal procedure.]. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Vyp. 6-1. T. 4. pp. 173–178. [in Ukrainian]*.
6. Nykolyna, K.V. (2011). *Yurydychna protsedura: poniattia, oznaky, vydy, mistse v systemi pravovykh katehorii [Legal procedure: concept, features, types, place in the system of legal categories]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kyiv, 19 p. [in Ukrainian]*.
7. Protasov, V.N. (2015). *Teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk i praktykum dlia akademichnoho bakalavratu [Theory of state and law: textbook and practical course for academic undergraduates.]. M: Vydavnytstvo Yurait, 487 p. [in Ukrainian]*.
8. Savchuk, O. (2013). *Klasyfikatsiia protsedur u lisovomu zakonodavstvi Ukrainy [Classification of procedures in the forest legislation of Ukraine.]. Visnyk Natsionalnoi akademiia pravovykh nauk Ukrainy. № 4(75). pp. 269-276. [in Ukrainian]*.
9. Sereda, O.O. (2008). *Pravova protsedura: teoretyko-pravovi zasady ta praktychni vymiry [Legal procedure: theoretical and legal principles and practical dimensions]: dys. ... kand. yuryd. nauk : Kyiv: Natsionalna akademiia nauk Ukrainy instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho. 195 p. [in Ukrainian]*.
10. Soroka, O.O. (2012). *Litsenzuvannia osvithoi diialnosti vyshchoho navchalnoho zakladu pryvatnoi formy vlasnosti [Licensing of educational activities of a private higher educational institutio]. Administratyvne pravo i protses. №1(1). pp. 49-55. [in Ukrainian]*.
11. Shcherba, A.V. (2011). *Administratyvni protsedury v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Administrative procedures in local government bodies in Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kharkiv, 20 p. [in Ukrainian]*.
12. Shemshuchenko, Yu.S. (red.), (2003). *Iurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]: V 6 t. K.: Ukr. entsykl. T. 5: P-S. 736 p. [in Ukrainian]*.